

SENADO

SECRETARIA

DIRECCION DE COMISIONES

XLIIa. LEGISLATURA
Primer Período

CARPETA Nº 323 de 1985

DISTRIBUIDO Nº 452 de 1985

REFERENCIAS

COMISION DE PRESUPUESTO (INTEGRADA)

Octubre de 1985

PRESUPUESTO NACIONAL - PERIODO 1985 - 1989

VERSION TAQUIGRAFICA DE LA SESION MATUTINA DE LA COMISION DEL DIA 7 DE OCTUBRE DE 1985

(Sin corregir)

PRESIDEN : Señores Senadores Carlos Julio Pereyra y Juan J. Zorrilla.

SECRETARIOS : Señores Jorge Mario Frigerio y Alfredo Mario Alberti.

MIEMBROS : Señores Senadores Carlos W. Cigliuti, Wilfredo Penco, Francisco Mario Ubillos, Ercilia Bomio de Brum, Manuel Flores Silva, Raumar Jude, Luis Alberto Lacalle, Dardo Ortiz, Luis A. Senatore y Alberto Zumarán.

ASISTEN : Señores Senadores Gonzalo Aguirre, Reinaldo Gargano, Enrique Martínez Moreno y Alfredo Traversoni; señor Representante Nacional Washington Cataldi y señor Secretario del Senado Mario Farachio.

INVITADOS ESPECIALES : Señor Ministro Interino de Economía y Finanzas economista Luis Mosca; señor Contador General de la Nación Cr. Isaac Umansky; señor Director Nacional de Aduanas Cap. de Navío (R) Oriente Añón; y los señores Asesores del Ministerio de Economía y Finanzas Cr. Ezio Bologna, Dr. Flavio Buscasso, Crs. Rodolfo Caretti, Elsa Carrión, Roberto Covelli, Julio de Brum y Carlos Dentone; de Planeamiento y Presupuesto don Alberto Chiodi y Cr. Alberto Sayagués; de la Contaduría General de la Nación Dr. Carlos Delpiazzo y Crs. Elsa Holt, Andrés Onetto y Hebe Patrone.

25×

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número está abierta la sesión.

Estábamos tratando los artículos correspondientes al Ministerio de Economía y Finanzas, Sección IV, página 48.

Habían sido aprobados los artículos 182 y 183.

Léase el artículo 184.

(Se lee el texto del proyecto del Poder Ejecutivo:)

En consideración.

SEÑOR ORTIZ.- Pienso que donde dice "removerlos" tendría que expresar "remover a los titulares o Directores", porque estamos hablando de funciones. La frase siguiente dice: "Dichos Directores..." ¿Quiénes son "Dichos Directores" si en el resto del artículo no se mencionan?

SEÑOR MINISTRO INTERINO.- La apreciación que hace el señor Senador Ortiz es correcta: sería una modificación de ajuste apropiada, señor Presidente.

SEÑOR ORTIZ.- Entiendo que en el parágrafo final donde dice "... promulgada", tendría que expresar "publicada", a los efectos de uniformar criterios, porque por un lado dice "publicada" y por otro, "entrada en vigencia".

SEÑOR PRESIDENTE.- Léase el artículo tal como quedaría redactado.

(Se lee:)

"Artículo 184.- La asignación de funciones a que se refieren los dos artículos anteriores, será dispuesta por el Ministerio de Economía y Finanzas, quién podrá remover a los titutares de las mismas, atendiendo a las conveniencias del servicio. Dichos Directores tendrán una remuneración complementaria del 45% (cuarenta y cinco por ciento).

Dentro de los 45 (cuarenta y cinco) días de publicada la presente ley el Ministro designará los funcionarios correspondientes."

-Se va a votar el artículo 184 con las modificaciones propuestas.

25×

(Se vota:)

-6 en 7. Afirmativa.

Léase el artículo 185.

(Se lee:)

"Artículo 185.- Increméntase el monto anual del rubro 061.301 'Retribución Adicional por Trabajo en Horas Extras' del Programa 018, 'Administración de Zonas Francas', en N$ 230.000,00 (nuevos pesos doscientos treinta mil)."

-En consideración.

SEÑOR ORTIZ.- Solicito alguna explicación acerca del actual funcionamiento de las Zonas Francas. En el Parlamento hay dos o tres proyectos relacionados con el tema. En este momento en que aumentamos el Rubro deseo saber cuál es el panorama actual.

SEÑOR MINISTRO INTERINO.- Actualmente, las carencias fundamentales que se registran, surgen de los informes realizados.

A todas luces parece claro que no tienen la infraestructura adecuada como para poder pensar en Zonas Francas industriales, lo que sería el común denominador de todos los proyectos que se están considerando en las distintas Comisiones del Parlamento.

En el Plan de Inversiones algo hemos previsto aunque aún, es inapropiado. Esto se ve claramente si se lee el informe preparado por una delegación de técnicos de la República de China, que ha trabajado en el tema en las últimas semanas.

Lo que concretamente se plantea está basado en el hecho de que existe un Programa para que en los depósitos comerciales que actualmente existen se pueda incrementar el número de usuarios que se encuentra en el orden de los 35 ó 40. Ello exigiría una movilización de efectos y bultos adicionales. Naturalmente, estos trabajos tendrían que realizarse fuera de hora y no hay interés en incrementar la plantilla actual de funcionarios que trabajan en dicho depósito. Para tal fin se propone incrementar una partida anual de N$ 230.000,00 que, por crédito presupuestal, era del orden de N$ 274.000.

Esta es la justificación del artículo propuesto por el Poder Ejecutivo.

25x

SEÑOR ORTIZ.- Los que pagan, ¿son los usuarios?

SEÑOR MINISTRO INTERINO.- No, señor Senador.

SEÑOR ORTIZ.- ¿Qué pagan los usuarios?

SEÑOR MINISTRO INTERINO.- Lo usuarios pagan un arrendamiento que anualmente se ajusta y es pagado mensualmente.

SEÑOR ORTIZ.- Lo lógico sería que si hay más usuarios, haya más ingreso por concepto de pago.

SEÑOR BUSCASSO.- Señor Presidente: en la Zona Franca, sobre todo de Nueva Palmira, las mercaderías se trasladan de un depósito a otro, lo que exige el cumplimiento de una vigilancia especial. Como eso insume determinado número de horas, normalmente éstas son mayores que las que trabaja el funcionario. Es por eso que se produce una carencia de rubro de horas extras. Precisamente, se pide esta ampliación para satisfacer esos trabajos de horas extras. Este es, concretamente, el fundamento de esta ampliación.

SEÑOR AGUIRRE.- Deseo hacer dos preguntas. En primer lugar, si el rubro 061.301 -creo que es el rubro 0-- no tiene nada que ver con la prima a la eficiencia. En segundo término, este es un incremento de monto anual fijado para el rubro, ¿cuánto representa este aumento?

SEÑOR MINISTRO INTERINO.- El crédito presupuestal actual es de N$ 274.000 para horas extras. Y, con respecto a la primera pregunta, eso es así.

SEÑOR DELPIAZZO.- Con respecto a lo que decía el señor Senador Aguirre, la referencia es al renglón más que al rubro. Entonces, debería decir "renglón" en vez de "rubro".

SEÑOR PRESIDENTE.- Léase el artículo 185 tal como quedaría redactado.

(Se lee:)

"Artículo 185.- Increméntase el monto anual del renglón 061.301 'Retribución Adicional por Trabajo en Horas Extras' del programa 018, 'Administración de Zonas Francas', en N$ 230.000,00 (nuevos pesos doscientos treinta mil)".

-Se va a votar el artículo 185 con las modificaciones propuestas.

(Se vota:)

-6 en 8. Afirmativa.

Léase el artículo 186.

(Se lee el texto del proyecto del Poder Ejecutivo)

-En consideración.

SEÑOR ORTIZ.- Como este artículo se refiere a la Tesorería General de la Nación, supongo que el señor Ministro interino estará en conocimiento de una petición de los funcionarios de esa repartición que quieren equipararse con los de la Secretaría del Ministerio y con los de la Contaduría General de la Nación. Dentro del memorándum que nos han presentado a los señores Senadores, señalan que en el servicio de garantía de alquileres ellos desempeñan ciertas tareas. Sin embargo, no reciben ninguna compensación de la comisión que les es retenida a los propietarios e inquilinos, que actualmente es del 6%. Entonces, plantean la posibilidad de que esa comisión se incremente en un 1% y se les adjudique.

Considero que la petición de los funcionarios de la Tesorería debe ser justa, en cuanto pretenden ser equiparados con respecto a los de la Secretaría del Ministerio y Contaduría General de la Nación; pero no me parece adecuado satisfacer esta demanda subiendo la comisión que ya pagan propietarios e inquilinos. Sin embargo, pienso que dentro de los rubros del Ministerio se podría incluir a estos funcionarios a efectos de que reciban algunas de las ventajas que tienen los de la Contaduría.

Desearía que el señor Ministro Interino nos dijera algo al respecto.

SEÑOR MINISTRO INTERINO.- De acuerdo a lo planteado por el señor Senador, en lo que hace a la legitimidad de la aspiración, es perfectamente claro. Se trata de una de las reparticiones del Ministerio que trabaja en el edificio central. Parece razonable el hecho de que deseen estar en condiciones de igualdad con las otras reparticiones.

La propuesta por la que se afectaba parte del servicio de

garantía de alquileres, ya había sido planteada. Sin embargo, una de las razones invocadas de por qué no fue incluida en el proyecto del Poder Ejecutivo fue, precisamente, que no era apropiado incrementar la comisión como se pretendía, tal como lo señalaba el señor Senador Ortiz, en razón de que ese 6% se consideraba suficiente. Además, tempoco parecía adecuado propender a una equiparación creando rentas afectadas porque, en última instancia, podrían significar una complicación en todo el sistama, en tanto pudiesen darse situaciones en otros incisos tan atendibles como aquéllas y que, como todos lo pudimos apreciar, presentaban como solución alternativa a su problema, tener una renta afectada.

Quiero señalar que el proceso de equiparación es algo que hemos considerado e incluso lo hablamos con los funcionarios de la Tesorería. En ese sentido, planteamos la firme voluntad de poder ir equilibrando estas situaciones en sucesivas etapas, a efectos de realizar las equiparaciones en el menor tiempo posible, para lo que algunas medidas emergentes de este proceso, ya están planteadas en este presupuesto. En sucesivas etapas de las próximas Rendiciones de Cuenta, se irá contemplando la situación de total equidad para con estos funcionarios.

Ahora, señor Presidente, voy a aclarar algo con respecto al artículo 186.

Lo que ocurre en la Tesorería General de la Nación es que en el escalafón administrativo, a la fecha se cuenta con dos egresados de la Facultad de Derecho, dos de la Escuela de Administración y dos estudiantes de Ciencias Económicas. Esta circunstancia obliga a que en una próxima reestructura administrativa estos funcionarios, que hoy integran el escalafón administrativo, pasen a formar parte de los escalafones AaA, AaB y Ac, respectivamente. Entonces, al realizarse la transformación de cargos, se producen algunos vacíos en el escalafón administrativo y, a efectos de llenarlos, es que se ha solicitado la creación de estos cargos imprescindibles a juicio de la Dirección, para el cumplimiento de sus cometidos.

Esta es la causa por la que se establece este artículo de creación.

tv
D/452

25x

Originariamente, la Tesorería había hecho llegar un proyecto de artículos de transformación y éste de creación. Lo que ocurre es que todos los de creación van a estar en el artículo genérico de reestructura, razón por la que se planteó en este articulado del proyecto, al que brevemente hemos hecho referencia.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar el artículo 186.

(Se vota:)

-6 en 9. Afirmativa.

Léase el artículo 187.

(Se lee el texto del proyecto del Poder Ejecutivo)

-En consideración.

SEÑOR MINISTRO INTERINO.- En primer lugar, deseo hacer una breve fundamentación del porqué de este artículo.

Esta disposición la tenemos que relacionar con los créditos presupuestales con que actualmente se cuenta. En lo que hace al rubro 2, Materiales y Suministros, el incremento propuesto responde, básicamente, a la necesidad de atender gastos de papelería. Actualmente, el crédito presupuestal es de N$ 713.000, y se propone un incremento del 8%. En el rubro de Servicios no Personales, lo que aquí se está solicitando es para atender el servicio de CONATEL, de Seguros, fotocopias y mantenimiento de maquinarias. En estos momentos, el crédito presupuestal asciende a la cantidad de N$ 1:535.000 y se pide un incremento de N$ 139.668.

Por último, en el rubro 470 de Motores y Partes de Reempla , debo aclarar que en Tesorería existen dos blindados. El cré to presupuestal es de tan sólo N$ 104.000. Para atender la re aración de los mismos, obviamente nos vemos en la necesidad de eforzar el rubro en la cifra de N$ 406.800.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se observa, se va a votar.

25 x

(Se vota:)

-9 en 9, Afirmativa. UNANIMIDAD.

Léase el artículo 188.

(Se lee:)

"Artículo 188.- Créanse cuatro áreas funcionales en la Unidad Ejecutora 003 'Inspección General de Hacienda': Area 1, Sector Público; Area 2, Sector Privado; Area 3, Sector Jurídico y Area 4, Administración General.

Las funciones correspondientes a la Dirección de las mismas serán desempeñadas por funcionarios designados por la Dirección General de la referida Unidad Ejecutora, entre los titulares de los cargos de Directores y Subdirectores de División.

La Dirección General podrá, cuando lo estime conveniente para el mejor cumplimiento de las funciones, revocar dicha designación, en cuyo caso el funcionario pasará a desempeñar las funciones del cargo del cual es titular. Quienes fueran llamados a cumplir las funciones a que se hace referencia en el inciso anterior, percibirán una remuneración complementaria del 25% (veinticinco por ciento)."

SEÑOR AGUIRRE.- Si no interpreto mal este artículo, señor Presidente, el mismo reincide en el vicio que, reiteradamente, han criticado diversos señores Senadores en ocasión del estudio de la Rendición de Cuentas, cuando se consideró el problema de la forma en que la dictadura alteró los principios de la carrera administrativa, creando áreas funcionales o asignación de funciones, con independencia de los cargos en que revestían presupuestalmente los funcionarios.

En esa situación se analizó, de manera especial, con respecto a la Dirección General Impositiva.

En esa oportunidad se expresó que se estructuraría el escalafón para respetar esos principios.

Más adelante, en el articulado, creo que hay otras oficinas de la unidad ejecutora dependientes del Ministerio de Economía y Finanzas donde se utiliza el mismo concepto que consideramos profundamente inconveniente.

Si no entiendo mal el artículo, lo importante está en los incisos 2ª y 3ª, por los cuales se determina que la Dirección de estas áreas funcionales que se crean no corresponden a la carrera administrativa, porque pueden ser desempeñadas por funcionarios que son actualmente titulares de cargos de Directores y Sub Directores de División, es decir, de distinto grado. Quiere decir, que un funcionario de menor grado, Sub Director, puede ser pasado por encima del que tiene el grado de Director, si la designación es discrecional por parte del jerarca, y según lo establece el artículo.

Además, hay que tener en cuenta que no es una promoción a un cargo presupuestado del que se es titular, porque se determina que se puede volver, posteriormente, a aquél del que se es titular. Ese cargo del que es titular y que no puede desempeñar porque está asignado a otras funciones de jerarquía superior, ¿quién lo desempeña? Alguien lo tiene que hacer, porque las tareas inherentes al mismo se tienen que cumplir, y no se le puede designar o promover presupuestalmente, porque ese cargo sigue teniendo un titular que está realizando otra función.

Quiere decir, entonces, que todo esto subvierte el funcionamiento regular de la administración. Además, demuestra la evidencia de que esta no es una designación en un cargo presupuestado porque, discrecionalmente, el jerarca puede revocar la designación. Si la persona fuera titular del cargo, eso solamente se podría lograr por la vía de la destitución y por las causales constitucionales: ineptitud, omisión o delito y previo sumario.

Evidentemente, esto es así. De hecho, se vienen a crear cuatro cargos de confianza, sin llamarlos así, y sin cumplir las exigencias que la Constitución establece para dichas designaciones.

Reitero que por esta disposición se puede asignar una función a un funcionario de grado inferior, violando los derechos del que está en otro superior, es decir, que un Sub Director puede pasar por encima del Director; pero tanto uno co

mo otro no tienen garantías, luego que se les asignaron esas funciones, porque, discrecionalmente, el jerarca puede revocar la designación.

Además, ¿quién desempeña las tareas de los cargos de los cuales se dice que son titulares? Habrá que designar funcionarios con el mismo carácter y, a su vez, éstos dejarán un vacío en la pirámide de cargos, que deberá ser llenado.

Como lo ha señalado el señor Senador Senatore, esto deriva del incumplimiento de la carrera administrativa. No advierto la necesidad de crear estos cargos, y si se estimara imprescindible que hubiera cuatro Directores para los sectores Público, Privado, Jurídico y de Administración General, que se promueva a los funcionarios que revistan allí, de acuerdo con los principios de la carrera administrativa.

SEÑOR SENATORE.- Deseo ratificar lo que ha expresado el señor Senador Aguirre, que comparto plenamente y que ha sido mi posición durante el estudio de este presupuesto y de la Rendición de Cuentas.

Soy totalmente contrario al mantenimiento de un sistema paralelo de presupuesto, o sea, por un lado, un presupuesto por funciones, y por otro, uno de cargos estructurados de acuerdo al estatuto del funcionario.

Como el señor Senador Aguirre, entiendo que si son necesarios --admito que a medida que las funciones de las unidades ejecutoras se van desarrollando, sean imprescindibles--, se creen departamentos por funciones. Pero eso no impide que se los estructure sobre normas presupuestales.

Si se entiende necesario que deben crearse estas cuatro divisiones, que se lo haga presupuestalmente y se designe un Director que estará a nivel de lo que juzgue el Inspector General de Hacienda. Pero no que el Director de esas funciones --porque este es un presupuesto por funciones-- sea designado por el Director General que en este caso se trataría del señor Director General de Hacienda. O sea que --como muy bien decía el señor Senador Aguirre-- si designa a un Sub-Director, le está dando un cargo superior, con una remuneración superior que está indicando jerárquicamente una elevación del cargo --aunque no sea presupuestalmente-- en el escalafón correspondiente. Digo, que es una designación que está sólo deter-

minada por la decisión, y entiéndase que no estoy juzgando si lo va a hacer en forma regular o irregular. Por el contrario, considero que lo va a realizar con el mejor sentido del equilibrio; pero, no puede hacerlo así porque tendría que dar la explicación de por qué nombra a un Sub Director y no al Director que está en un grado anterior, salvo que este último tenga una actuación que al señor Inspector General de Hacienda no le merezca la misma confianza.

Pero, eso --y vuelvo otra vez a lo que es el respeto por la carrera administrativa-- tendría que estar establecido por medio de lo que se llama la antigüedad calificada. Es decir que ese Sub Director tendría que haber ocupado tal vez el cargo de Director, si se hubiera tenido en cuenta la antigüedad calificada, o sea, por méritos o condiciones. Pienso que si se hubiera actuado de esta manera no estaríamos tratando de solucionar estos problemas.

Para finalizar, señor Presidente, señalo que con este sistema estamos padeciendo las consecuencias de todo el período anterior, o sea, de estos últimos doce años oscuros que hemos vivido en que se ha destrozado la Administración. En ese período existió una forma de arbitrariedad, y quiero poner mucho énfasis en que no me refiero a los señores que están actualmente al frente de la Inspección General de Hacienda ni del Ministerio correspondiente, pero sí digo que esto es mantener el sistema de arbitrariedad anterior.

Entonces, señores integrantes del Poder Ejecutivo, expreso que la arbitrariedad tenemos que erradicarla, inclusive, de los gobernantes en quienes creemos. ¿Por qué? Porque es muy sencillo que el equilibrio de un funcionario jerárquico se desvíe, por una simple discusión que pueda eventualmente mantener con un funcionario, y en consecuencia, este último sea separado o aislado de los derechos que realmente posee y, además, de las condiciones que puede tener un funcionario.

De manera que, señor Presidente, es por esta razón que venimos votando negativamente todos los artículos en que observamos que se está insistiendo en el mantenimiento de un presupuesto paralelo por funciones, junto con este presupuesto que tenemos a estudio, tratando de determinar escalafones y sueldos. En cambio, el presupuesto de funciones deja al arbitrio del superior jerárquico el determinar si un funcionario va a ganar más o menos, porque opta por cambiarlo de funciones, etc.

SEÑOR MINISTRO INTERINO.- Señor Presidente, a lo largo de todos estos días hemos planteado, evidentemente, en la relación de creación de funciones y cargos, una posición muy clara. Lo que planteaban los señores Senadores Aguirre y Senatore es una posición que en alguna forma hemos acompañado, tratando de establecer los puntos que nos merecían alguna clase de comentarios.

La particularidad que tiene la consideración de este artículo --si bien son correctas y apropiadas todas las observaciones que en nombre de la carrera administrativa y en lo que ella tiene que ser se establecía-- es que tiene vinculación con lo que ha ocurrido, en este mismo proceso, con oficinas de fiscalización, como las que en este momento estamos considerando.

La Inspección General de Hacienda se inscribe dentro de su organismo de fiscalización de la Administración, cuyos cometidos fundamentales son el establecimiento de una vigilancia de toda la gestión financiero-contable en forma de contralor intermitente.

Considero que resultaría ocioso señalar la forma en que durante todo el proceso, este tipo de oficinas fue relegado. Porque, obviamente, a quién le hubiera interesado, en un gobierno de facto, mantener en condiciones un servicio de contralor intermitente, sobre la gestión financiero-contable de la Administración. De hecho, esas inspecciones, más que eso, de acuerdo a lo que las leyes les estaban estableciendo como obligaciones --legislación que se remonta al año 1933-- se trataban de jornadas deportivas, porque en última instancia, no existía ningún interés en establecer ese contralor en forma y oportunidad. Esa es la razón por la que la primera parte del artículo establece la necesidad de crear áreas funcionales. La creación de estas áreas está fundamentalmente vinculada a la jerarquización que la actual Dirección le quiere otorgar a la Inspección, para poder desempeñar los cometidos establecidos por ley, lo que implica un reordenamiento funcional.

También creo que interesa destacar que esta coordinación de servicios, esencial para poder desarrollar y llevar adelante los cometidos establecidos, requiere un primer esfuerzo de racionalización y esto es lo que se está solicitando cuando se pide --limitando la discrecionalidad del jerarca-- que se

cgm.4
D/452

25x

establezcan ciertas facultades para poder seleccionar los Directores a cargo de estas áreas funcionales.

Hemos planteado reiteradamente lo que creemos que debe ser una meta, que es mantener y salvaguardar la carrera administrativa, pero resulta particularmente claro que han existido oficinas en las que no sólo se produjeron desviaciones en la propia carrera administrativa, sino que, además, la Dirección o la misma estructura --y esto naturalmente, en el caso concreto de la Inspección-- han sido absolutamente relegadas y desquiciadas.

En consecuencia, para que se dé ese reordenamiento es que solicitamos al parlamentario la posibilidad de tener un margen mínimo para que el Director pueda seleccionar, entre sus colaboradores más directos, un núcleo reducido de ellos para poder realizar este primer esfuerzo de racionalización que considero que hay que establecerlo. Al respecto existe la voluntad de que no sea definitivo y sí el firme propósito de que pueda ser incluido en el régimen de la carrera administrativa, tan pronto sea posible.

Esta es la razón por la que, conjuntamente con la creación de las áreas funcionales, se establece la posibilidad de poder contar con un margen mínimo de discrecionalidad para seleccionar a esos Directores; selección que, reitero, se da entre los funcionarios de máxima jerarquía y, quizás, exclusivamente a Directores sin que ello implique una modificación en su grado presupuestal y en el entendido de que existe la firme voluntad del Poder Ejecutivo de que a corto plazo puedan introducirse en la carrera administrativa.

Si la Mesa me lo permite, de ser posible, solicitaría que el doctor Buscasso estableciese algunas apreciaciones sobre el particular.

SEÑOR BUSCASSO.- Conozco bien las limitaciones que tenemos los que asesoramos en el sentido de que nuestra función específica es trasmitir la información que poseemos a los señores Senadores.

Debo manifestar que soy Director General por accidente y abogado de profesión. En consecuencia, los conceptos vertidos por el señor Senador Aguirre, pesan mucho en mi entendimiento por cuanto se trata de un jurista reconocido y respetado por todos los que integramos esa profesión.

cgm.5
D/452

En lo que tiene relación con el señor Senador Senatore él sabe el respeto intelectual que desde hace tiempo le dispenso.

Pienso que los planteos, desde el punto de vista puro, son adecuados. Pero, considero muy importante lo que hacía notar el señor Ministro interino.

Venimos de un período durante el cual los que expresaban la voluntad del Estado, lo hacían sin ajuste a normas. Cuando en la Administración Pública y en el gobierno se actúa de esa manera, los organismos de contralor molestan, se estiman innecesarios y perjudican esas manifestaciones ilimitadas y desorbitadas de la voluntad. Uno de los organismos de contralor que más sufrió esa conducta que mantuvo el gobierno anterior, ha sido la Inspección General de Hacienda.

Recuerdo que --y pienso que lo recordarán todos los de mi generación-- lo que era la Inspección General de Hacienda. Esta mantenía un contralor intermitente en dos sectores: en el privado y en el público. Sus funcionarios eran personas temidas por su valía y por su forma seria de proceder.

La Inspección de Hacienda era un organismo del Estado respetado por todo el mundo, que actuaba en una forma exhaustiva. Cuando entraba a actuar la Inspección de Hacienda aparecían todas las irregularidades, que surgían a partir del examen de la documentación.

Incluso, en este período democrátivo, las actuaciones de la Inspección de Hacienda tuvieron la virtud de ser no sólo exhaustivas sino ampliamente informativas en relación a las irregularidades y regularidades en los distintos organismos públicos. Y todo el mundo recurría a ella para asesoramiento. Cuando el gobierno asumió en marzo de este año, el organismo estaba totalmente desquiciado. El titular es un Director inquieto, que ha trazado un plan de acción para procurar que la Inspección de Hacienda vuelva a cumplir los importantes fines de contralor que tenía adjudicados.

Así, el primer inciso de la disposición que estamos considerando establece ya un plan de acción con esa finalidad de restituir al organismo la situación que se había visto últimamente tan deteriorada. Personalmente, opino que los funcionarios deben ser presupuestados y tener todos los derechos que establece el Estatuto del Funcionario, pero en situaciones co

mo la que estaba atravesando la Inspección de Hacienda, es necesario reconstruir, recurriendo a determinadas fórmulas que tal vez desde el punto de vista puro no sean las estrictamente adecuadas, pero que cuando se enfoca el problema desde el ángulo empírico surgen como las mejores fórmulas viables para lograr lo que se aspira.

Por ese motivo, acá se plantea que se permita seleccionar funcionarios que puedan reconstruir el organismo que se encuentra deshecho.

En la sesión pasada dije que es posible --y es admitido, con buena voluntad-- que se establezcan habilitaciones a la selección de los funcionarios, evitando cualquier discrecionalidad que raye con la arbitrariedad.

Pero es importante tener en cuenta que hay momentos de transición, después de 10 años en que una oficina ha funcionado en forma desquiciada, en los cuales deben darse una serie de elementos y medios que permitan reconstruir al jerarca toda la actividad de la oficina.

En estos momentos la Inspección de Hacienda no cumple con las actividades que debe desarrollar en el sector privado debido a la desorganización de su actividad; y cumple medianamente con las tareas que debe desempeñar en el sector público.

El Poder Ejecutivo ha pensado que una de las soluciones tendientes a lograr esa reconstrucción de que hablamos sea la de permitir que dentro de los cargos de las superiores jerarquías se pueda seleccionar el personal en forma provisoria y por la vía de la función.

Esto, que desde el punto de vista del puro razonamiento no se ajustaría a una buena administración, puede dar excelentes resultados en esta búsqueda de la reconstrucción de una nueva Inspección de Hacienda, tan importante en su contralor intermitente de oficinas públicas, como de empresas, sociedades y cooperativas.

SEÑOR DELPIAZZO.- Los señores Senadores Aguirre y Senatore han formulado una serie de consideraciones en relación a este artículo y al tema que trasunta y va más allá de la disposición que es el de las funciones.

Y han sido formulados dos órdenes de consideraciones: el de la conveniencia y el de la juridicidad.

Sobre la primera, obviamente, nada me corresponde decir. En relación a la segunda quizás pueda aportar algún elemento que resulte de interés para la discusión.

En primer lugar, con respecto a la pregunta que formulaba el señor Senador Aguirre acerca de qué ocurre cuando un funcionario presupuestado pasa a ocupar una función y, por tanto --decía él--, queda un verdadero "agujero".

Efectivamente es así; puesto que la función no es un cargo, al pasar el funcionario que la ocupa a desempeñar una función superior, se verifica un vacío. Dicho vacío es fácil de colmar, en función de las normas relativas a la subrogación, que establecen, por un lado, la obligación de todo funcionario público de sustituir, inmediatamente a la vacancia temporaria o no, al superior; y por otro, el derecho correlativo a esa subrogación, que es el de percibir las correspondientes diferencias de sueldo.

Quiere decir --y la experiencia demuestra que es así-- que cuando un funcionario presupuestado pasa a ocupar una de estas funciones sin cargo, lo que se suele verificar es una especie de "corrida" en el desempeño de funciones por subrogación de los titulares de los cargos de superior jerarquía.

Por otra parte, y en relación a la carrera administrativa, tanto la doctrina nacional como la extranjera se han ocupado

en más de una oportunidad de este tema de las funciones sin cargo.

Y prescindiendo de las consideraciones que se hacen en derecho comparado y que no pueden referirse a realidades similares, en nuestro país tanto el doctor Héctor Giorgi, como el doctor Frugone y el doctor Felipe Rotondo --profesores y ex-profesores de Derecho Administrativo-- no han querido ver en trabajos publicados sobre este tema una violencia a los principios y reglas de la carrera administrativa, por cuanto se trata de una mera asignación de tareas que no supone ni violación a las reglas de ascenso ni tampoco violación a las reglas propias de la carrera administrativa.

En definitiva, como señalaba el contador Davrieux en la sesión anterior, muchas veces estas funciones se han creado como un sustituto de la eventualidad de crear cargos de particular confianza.

Y dijo que muchas veces estas funciones sin cargo son funciones de confianza.

Forsthoff, que es un administrativista de gran prestigio internacional, toma esta idea y dice que, en realidad, no se trata de funciones de confianza sino de funciones de alta administración que requieren personal confiable.

cgm.9
D/452

25×

En la práctica, efectivamente, ocurre así, porque aun cuando se acota el ámbito de funcionarios entre los cuales se puede seleccionar a quienes van a ocupar esas funciones, por encima del cargo máximo de esta carrera administrativa, a lo que se apunta es a seleccionar personal que por su idoneidad y aptitudes sea confiable en este caso del artículo 188, para el desempeño de la conducción de las cuatro áreas que se crean.

Por lo tanto, en la medida de que aquí no se trata de un ascenso, sino de una encargatura, el funcionario continúa su carrera administrativa al margen de que desempeñe o no la función. Es decir, si en el caso del artículo 188 que estamos estudiando, un Subdirector de División, cargo presupuestal, fuera designado para desempeñar alguna de las funciones de las áreas que aquí se prevén, podría darse la alternativa de que en el período en que desempeña esas funciones, se realicen ascensos y ascienda a las funciones de Director de División, porque lo que está ocurriendo es que desempeña una función, pero la misma es una mera imputación o asignación de tareas que en nada violenta la carrera administrativa a la que tiene derecho. En ese caso, se verificaría el ascenso.

SEÑOR AGUIRRE.- Señor Presidente: he oído con la atención con que siempre lo hago las expresiones jurídicas del doctor Delpiazzo, a quien en lo personal, al igual que los demás señores Senadores, hemos tenido el gusto de conocer a través de las sesiones de la Comisión de Presupuesto. En todas sus intervenciones ha demostrado una extraordinaria claridad conceptual y serios conocimientos jurídicos.

Por lo tanto, el hecho de no compartir su argumentación, no quiere decir en modo alguno que no respete su condición de distinguido jurista. Pero creo que no corresponde razonar sobre el problema de la juridicidad de esta disposición y de otras similares, en un plano doctrinario y abstracto, basándonos en las opiniones de distinguidos juristas, como puede ser el ex-profesor de Derecho Administrativo, doctor Giorgi y una autoridad reconocida en la doctrina, como es Forsthoff.

Entiendo que debemos resolver este problema, ciñéndonos estrictamente a las disposiciones constitucionales que rigen en nuestro país, en la Doctrina. Distinguidos profesores podrán reconocer la existencia de las funciones y la juridicidad teórica de la asignación de funciones. Pero tal figura jurídica no existe en la Constitución de la República. Para ésta, según el artículo 86, lo que se puede hacer en las leyes de presupuesto,

es crear y suprimir empleos y servicios públicos; no se deben crear funciones ni asignárselas a determinados funcionarios. Esto no está previsto ni por el artículo 86 ni por la Sección 14 de la Hacienda Pública.

En el artículo 215 se dice que el Poder Legislativo se pronunciará exclusivamente sobre montos globales por incisos, programas y objetivos de los mismos escalafones y número de funcionarios.

Desde el punto de vista estrictamente constitucional, la creación y asignación de funciones, la autorización para que determinados jerarcas en algunos niveles de los escalafones asignen funciones y designen funcionarios para desempeñarlas, está fuera de las previsiones constitucionales y viola el artículo 216 de la Constitución. Este artículo establece cuáles son las disposiciones que pueden figurar en las leyes de presupuesto. Con esto no realizo un argumento decisivo, porque es evidente que en todas las leyes de Presupuesto siempre existen disposiciones que no refieren estrictamente a las materias que constitucionalmente están autorizadas a incluirse o regular por las leyes de presupuesto. Pero si vamos a entrar en disquisiciones jurídicas finas, debemos decir que este tipo de disposiciones y la asignación de funciones, no están previstas en la Constitución de la República. Para ésta existen cargos presupuestados, de particular confianza o políticos para los cuales existen funcionarios que los desempeñan. Para cada una de esas categorías de cargos hay distintas reglas para su designación y destitución. Pero las funciones y la asignación de las mismas, repito, no están previstas en la Constitución.

En segundo lugar, todos conocemos en materia jurídica la manera de desvirtuar el funcionamiento de un Instituto o de una figura jurídica, llamándola de otra manera. Es decir, se quiere encubrir una realidad jurídica con un rótulo distinto. Por ejemplo, si nosotros al contrato de arrendamiento le llamamos depósito, sigue siendo un contrato de arrendamiento, como dicen los franceses: "Le nom ne fait pas la chose". Es decir, que si a un cargo le llamamos asignación de funciones, no destruimos la realidad jurídica intrínseca de que eso es un cargo, un empleo público y con llamarlo función lo único que hacemos es darle un nombre diferente para pretender evadirnos de los principios jurídicos constitucionales que regulan esa materia.

La inconstitucionalidad de este artículo y de todos los que crean esta figura de la asignación de funciones, es absolutamen

te indiscutible si partimos de la realidad. Esta función creada dentro de la Unidad Ejecutora Inspección General de Hacienda o estas cuatro funciones, ¿qué son, en definitiva? Son cuatro cargos que se crean: existen cuatro personas que tienen que desempeñar el cargo de Director de Area Sector Público, Director de Area Sector Privado, Director de Area Sector Jurídico y Director de Area Administración General. ¿Qué es la encargatura de funciones? Es simplemente asignar un cargo que tiene determinadas tareas y responsabilidades, como todos en la Administración pública. Si le cambiamos el nombre, no cambiamos la realidad jurídica. Para la Constitución de la República, en el artículo 60, no existen más que dos tipos de cargos: los presupuestados de la Administración Central, que se declaran inamovibles y los políticos, o de particular confianza, estatuidos con esa calidad por ley, aprobada por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara. A un cargo de particular confianza, porque no se quiere proveer, respetando las reglas del ascenso, le llamamos encargatura de funciones, y entonces habilitamos discrecionalmente a un jerarca a designar funcionarios violando las reglas del ascenso. Sostengo que es inconstitucional, porque además, después de designado en ese cargo se permite discrecionalmente al jerarca, a destituir a ese funcionario. Se dice que no hay destitución, porque no existe titularidad en el cargo, no es un funcionario presupuestado. Esto es porque previamente se ha violado la regla constitucional que establece que el cargo es presupuestado o de confianza. No hay otro tipo de cargo, de acuerdo con la Constitución de la República.

Además, existe otra inconstitucionalidad que es la designación que se hace por un órgano que constitucionalmente no tiene facultades para designar a ningún funcionario. A los funcionarios de la Administración Central los designa el Poder Ejecutivo, de acuerdo con el artículo 168, inciso noveno, que dice que compete al Poder Ejecutivo proveer los empleos civiles y militares, conforme a la Constitución y a las leyes. En esta materia ni siquiera los Ministros tienen atribuciones o potestades para designar funcionarios. Solamente pueden proponer al Poder Ejecutivo la designación y destitución de funcionarios pero no pueden proceder por sí y ante sí. Mucho menos puede hacerlo un funcionario que es el Director de la Inspección General de Hacienda. Este Director no tiene poderes jurídicos para designar a ningún funcionario y menos para destituirlo discrecionalmente después. El hecho de decir que se podrá revocar esa designación es una destitución discrecional.

He oído expresar al doctor Buscasso que en muchos conceptos jurídicos en el orden conceptual general, está de acuerdo. Pero que la realidad que se hereda de la dictadura y el desquicio en que se encuentra esta Oficina, obliga a tomar esta vía que quizás jurídicamente no sea la más regular. Si la Constitución habilita un procedimiento, que es la designación de cargo de confianza, ¿por qué hay que inventar esto de la designación de funciones? Si en la Inspección General de Hacienda no se puede lograr la reorganización a que se aspira, respetando estrictamente los principios de la carrera administrativa porque la dictadura hizo llegar a cargos jerárquicos a gente que no es competente o que no merece confianza, ¿por qué no se dice que por esas razones particulares, circunstanciales y coyunturales de acuerdo con el artículo 60 de la Constitución de la República, hay que crear cuatro cargos de confianza y designarlos con la mayoría que exige la misma, en lugar de hacer este invento --perdóneseme que lo llame así-- de la asignación de funciones? Esa es la salida jurídica y constitucional regular y esa es la figura que está prevista constitucionalmente; la asignación de funciones no lo está. Se me va a decir que podemos seguir creando cargos de confianza que también van contra la carrera administrativa. Podemos crearlos por esta vez y decir que perderán esa calidad al vacar. Eso lo podemos hacer ya que, constitucionalmente es posible, y además, se trata de cargos designados por el Poder Ejecutivo y no por el Inspector General de Hacienda. Si hay esa razón de hecho, podemos comprenderla, y entonces vamos a ponernos dentro de los marcos constitucionales sin hacer cosas que pueden dar origen a que un funcionario que se sienta lesionado impugne el acto, vaya al Tribunal de lo Contencioso Administrativo o interponga una acción de inconstitucionalidad. ¿Qué gana la Administración al estar en un terreno jurídico donde no sabe si sus actos están firmes o no? Debemos recalcar que estos actos pueden ser impugnados por razón de ilegalidad. En cambio, si estos cargos se designan siguiendo los procedimientos constitucionales, creándose cuatro cargos de particular confianza, se les puede proveer discrecionalmente. Si la proliferación de cargos de particular confianza es inconveniente, podemos establecer que, al vacar, perderán esa calidad. Cuando vaquen, esta situación habrá cambiado, la oficina se habrá regularizado y no habrá necesidad de mantener estas figuras que, desde el punto de vista de la carrera administrativa, son inconvenientes.

Quiero pedir excusas a los miembros de la Comisión por haberme extendido en el tema, pero creo que en esto hay un problema fundamental. Continuamente oímos que existe la intención de

mantener y salvaguardar la carrera administrativa cosa que, en la práctica, se desvirtúa totalmente con disposiciones que crean cargos de particular confianza que, a su vez, crean áreas funcionales que asignan funciones y dan continuamente poderes discrecionales a los jerarcas para designar, sin respeto de los principios de la carrera administrativa. Es decir que la posibilidad de los funcionarios de ascender regularmente se ve cuestionada o minimizada por el hecho de que se crean áreas funcionales, asignación de funciones o cargos de particular confianza.

Concluyo expresando lo que ya dije: si en esta oficina, por una necesidad coyuntural, hay necesidad de recurrir a un procedimiento excepcional, el que prevé la Constitución es únicamente el de la creación de cargos de particular confianza y no los otros de los que se ha hablado previamente.

SEÑOR BUSCASSO.- No estoy seguro de que el encargo de funciones sea inconstitucional y creo que se trata de un problema que puede discutirse. Sin entrar a discutir sobre el entorno jurídico, lo que predomina en este caso, es la parte práctica del asunto. De acuerdo con eso, digo que la carrera administrativa está establecida para los funcionarios presupuestados. En la Administración Pública tenemos, por ejemplo, una serie de funcionarios que son contratados y estimo que ese hecho no es violatorio de la Constitución. El espíritu que nos animaba era el de no crear proliferación de cargos de particular confianza en la Administración Pública.

Pero la solución de crear esos cargos parece que fuera la adecuada si es la posición que tiene la Comisión. También es necesario que esos cargos cesen al vacar.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar el artículo 188.

(Se vota:)

-4 en 9: Negativa.

SEÑOR FLORES SILVA.- De acuerdo al desarrollo del debate y a la sugerencia hecha por el señor Senador Aguirre respecto a la eventualidad de crear cargos de particular confianza, creí que ésta estaba siendo bien recogida por los delegados del Poder Ejecutivo. También creí que se haría dejando claramente establecida la inconveniencia de adoptar, como sistema permanente, el de deslindar la función del funcionario. Además, el Poder Ejecuti

vo establecería la necesidad coyuntural de modificar una oficina a la que se quiere reestructurar en su real dimensión, ya que fue menoscabada durante el período autoritario.

Lo que se está tratando, es buscar una solución y la que proponía el señor Senador Aguirre en el sentido de que estos cargos cesaran al vacar, me parece que puede ser aceptable.

SEÑOR AGUIRRE.- Creo que el señor Senador Flores Silva tiene razón y que la solución puede establecerse de esa manera. Dado que personalmente no puedo hacer moción --y nadie la hizo-- el artículo se votó tal como venía redactado. La Mesa procedió en forma reglamentaria. Sin embargo, la solución podría estar en que este artículo quede postergado a fin de que el Ministerio de Economía y Finanzas nos traiga una nueva redacción recogiendo ese concepto.

SEÑOR FLORES SILVA.- Haciendo mía la sugerencia hecha por el señor Senador Aguirre, hago moción en ese sentido.

SEÑOR ZUMARAN.- Cuando se analizaron los artículos 182 y 183 --que también crean funciones-- al pasar al artículo 184, sugerí que allí se estableciera algún límite a la asignación de funciones, por lo menos poniendo un plazo. Propuse que la asignación de funciones que ya habíamos visto en los artículos 182 y 183, caducara una vez cumplida la reestructura prevista en el artículo 50, que tiene la misma finalidad. Asignar funciones puede ser una irregularidad pero, por lo menos, le ponemos un límite en el tiempo. Pienso que la sugerencia hecha por el señor Senador Aguirre atiende al mismo fin porque, en lugar de asignar funciones, se crean cargos de particular confianza que cesan al vacar.

Cuando tratamos el artículo 184 el señor Ministro se cerró a toda consideración y si se continúa analizando el articulado vemos que hay una gran cantidad de creación de funciones. Me parece que este esquema tiene que ser motivo de trabajo de una Subcomisión que recoja este espíritu o sea que, si el señor Ministro necesita --dado que salimos de 12 años de dictadura-- algunos cargos que le permitan trabajar --dado que encuentra en las oficinas públicas que la carrera administrativa se halla en un estado lamentable-- se los tenemos que proporcionar, pero estableciendo un límite para que no quede en la forma en que está proyectado ya que así, cierra la carrera administrativa y, a la vez, crea un precedente que después no encontraremos la forma de evitarlo en los demás Ministerios y que, en definitiva, me

tpe/6
D/452

parece que el propio Ministerio de Economía y Finanzas es el más interesado en que se cumplan determinadas formas en todo lo relacionado a la Administración Central.

Pienso que sería adecuado la creación de una Subcomisión que analice todas las creaciones de funciones que se hacen en este inciso --que son muchas, no sólo la que estamos estudiando-- y se busque una solución que preserve la carrera administrativa.

Se me ocurre que la vía es hacerlo dándole cierta transitoriedad, porque la forma en que está planteado el inciso, significa tergiversar todo lo que hemos venido sosteniendo en esta Comisión. Además, este procedimiento crea un antecedente absolutamente imposible de detener en el resto de la Administración y crea un caos administrativo que no tiene sentido.

Reitero la moción de creación de una Subcomisión para que estudie, no sólo el artículo 188, sino todos aquellos que contemplan la creación de funciones.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar si se reconsidera el artículo 188.

(Se vota:)

-9 en 9: Afirmativa. UNANIMIDAD.

SEÑOR FLORES SILVA.- La moción que he presentado ha sido complementada en el sentido de que se estudien todos los incisos que contemplan la creación de funciones.

SEÑOR ZUMARAN.- Sería necesario establecer un criterio general a fin de aplicarlo a todos los incisos que se refieran al tema.

SEÑOR FLORES SILVA.- En resumen, la moción se refiere a este inciso, en el ánimo de extender el criterio que se adopte a todo el presupuesto.

SEÑOR MINISTRO INTERINO.- Deseo hacer una relativización de lo planteado por el señor Senador Zumarán, en el sentido de que

tpe/7
D/452

otros artículos que establecían creación de funciones van a ser retirados por el Poder Ejecutivo. Concretamente me estoy refiriendo a los artículos 214 y 215 que aluden a la creación de funciones en el Consejo Nacional de Subsistencias y que van a ser retirados por el Poder Ejecutivo.

De esta manera, los artículos que estamos considerando y que incluyen creación de funciones, serían los dos ya aprobados por la Comisión y pertenecientes a la Dirección General de Secretaría --uno de ellos ya en vigencia-- y el otro en el que se propone, la creación de un cargo.

Otro de los artículos en el cual el Poder Ejecutivo propiciaba la creación de funciones pertenecía a la Inspección General de Hacienda y en el cual --tal como lo expresaba el señor Senador Flores Silva-- no tendríamos inconveniente en hacernos eco de la propuesta del señor Senador Aguirre, ya que consideramos que es la forma de conciliar la carrera administrativa con las necesidades que tiene actualmente esta oficina.

Con esto no estoy diciendo que lo expresado por el señor Senador Zumarán sea inapropiado. Quiero sí dejar bien claro que los artículos 214 y 215 van a ser retirados por el Poder Ejecutivo.

SEÑOR PRESIDENTE.- La moción consiste en crear una Subcomisión que estudie todos los artículos que tienen relación con este tema, lo que implica la reconsideración de los ya votados.

SEÑOR CIGLIUTI.- Pienso que lo más prudente sería reconsiderar, en su momento, los artículos ya aprobados. El ya votado negativamente queda en suspenso, a la espera de que el Poder Ejecutivo envíe una nueva redacción.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Mesa entendió la moción propuesta por el señor Senador Zumarán, en el sentido de que fueran revisados todos los artículos.

SEÑOR ZUMARAN.- Me referí a todos aquellos artículos que establecen creación de funciones.

tpe/8
D/452

25 x

Creo que en lo que hace a este Ministerio, debemos adoptar un único criterio para la misma situación.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Mesa entiende que también hay una situación parecida en el artículo 183, ya votado.

SEÑOR ZUMARAN.- Y el 184 también.

SEÑOR CIGLIUTI.- Habría que reconsiderar los artículos 183, 184 y 188 pues los restantes los retiraría el señor Ministro Interino.

SEÑOR SENATORE.- En la instancia del tratamiento de todos los artículos, habría que encarar definitivamente el problema que plantea la Ley Especial Nª 7, en su artículo 17, que autoriza la creación de funciones.

Evidentemente, si vamos a establecer un régimen general hay que proceder a la derogación de la citada norma. De no hacerlo, estaríamos facilitando la creación de funciones en una repartición del citado Ministerio.

Quería hacer esta observación con la intención de que esa Subcomisión la tenga en cuenta.

SEÑOR FLORES SILVA.- ¿Me permite, señor Senador?

Estoy un poco confundido por el hecho de que aquí se ha hablado del trabajo de una Subcomisión y del que tendría a su cargo el Poder Ejecutivo al proponer una redacción sustitutiva.

Se me ocurre que el criterio podría ser el de esperar la redacción que propondría el Poder Ejecutivo para luego estudiarlo en la Subcomisión.

Muchas gracias.

tep/9
D/452

SEÑOR SENATORE.- No sé lo que va a resolver la Comisión. Lo que sí puedo decir es que el Poder Ejecutivo, al estudiar los planteamientos hechos esta mañana, deberá tener en cuenta que para hacerlos realidad hay que proceder a la derogación de esta Ley Especial N°7, creada por la dictadura, pues ésta va más allá del Presupuesto.

SEÑOR PRESIDENTE.- El señor Senador Zumarán había propuesto la creación de una Subcomisión y, por su parte, el señor Senador Flores Silva propuso que el Ministerio de Economía y Finanzas fuera el que redactara esos artículos. Habría que resolver cuál es el procedimiento que se adoptaría.

SEÑOR ZUMARAN.- Retiro mi moción, señor Presidente.

SEÑOR PRESIDENTE.- La otra duda que tiene la Mesa es si esta moción comprende o no a los artículos ya votados.

SEÑOR CIGLIUTI.- A mi juicio, comprende todos los artículos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar la reconsideración de los artículos 183 y 184.

(Se vota:)

10 en 10. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Quedan aplazados dichos artículos hasta tanto el Poder Ejecutivo proponga una nueva redacción.

SEÑOR BUSCASSO.- Querría simplemente, señalar que estos artículos que establecen funciones son muy distintos a aquellos que crean cargos de confianza.

Dichas disposiciones fueron el resultado de conversaciones mantenidas con los funcionarios de la Secretaría del Ministerio de Economía y Finanzas. A este respecto debo decir que a su juicio, ellas no causan lesión de derecho.

Al ser creados como cargos de confianza, la selección que pueda hacer el Poder Ejecutivo no es dentro de estos grados, sino entre aquellos ciudadanos que tengan más de dieciocho años de antigüedad.

jg.1
D/452

Ejecutivo.Creo que,de algún modo,estamos analizando un tema que es algo difícil,en la medida en que el Presupuesto ha sido pensado por el Poder Ejecutivo para ejecutarlo a lo largo de todo el período de Gobierno,con la tesis de sustituir en determinanas áreas el ascenso por la encargatura y por la de que el cargo de confianza se sustituya por esta función de alta responsabilidad administrativa,con personal confiable,como ha señalado el doctor Delpiazzo.

Entonces,si resolvemos cambiar rígidamente ese criterio de encargatura por ascenso y cargo de confianza por personal confiable en cargos de alta responsabilidad administrativa,aplicándolo a lo largo de todo el Presupuesto,estamos tratando de modo igual casos que el señor Asesor del Poder Ejecutivo nos está diciendo que son diferentes.

Acá tenemos una situación de hecho,o sea,que,después de doce años de dictadura,en la acomodación y adecuación de toda una administración,tenemos realidades diferentes que debemos tratar en forma distinta.

El doctor Buscasso nos señalaba la realidad muy diferente de dos casos,como son los contemplados por los artículos 183,184 y 188,aunque el principio jurídico en que tiene que funcionar el Estado deba ser el mismo.

Es decir que tenemos una adecuación de realidades diferentes.En el caso de que tenga coherencia la exposición del señor Senador Aguirre respecto a la solución,temo que lo que aquí se está discutiendo es en qué medida vamos a adecuar las cosas a determinadas realidades,como señalaba el doctor Buscasso, o en qué medida vamos a ser rígidos.

La solución que propone el señor Senador Aguirre es una de las dos tesis que aquí se han manifestado esta mañana,mejor o peor,más razonable o más certera que la sustentada por el doctor Delpiazzo;pero,de algún modo,estamos manejando dos conceptos. Entonces, ¿la encargatura es inconstitucional o no?

(Ocupa la Presidencia el señor Senador Pereyra)

El principio de función de alta responsabilidad administrativa,con personal de confianza,¿es inconstitucional o no?Hay dos tesis en pugna y lo cierto es que el Poder Ejecutivo dice:" Nos queremos avenir a la tesis que señala el señor Senador Aguirre; nos parece que es buena".Al mismo tiempo nos reclama flexibilidad porque no se puede tratar del mismo modo situaciones dife-

Por otra parte, comprendo lo que dice el doctor Buscasso. Es muy claro, desde el punto de vista jurídico, que en los cargos de particular confianza, en principio, la discrecionalidad de la Administración del Jerarca para nombrar es total, pudiendo nombrar --como muy bien expresa el doctor Buscasso-- a cualquier ciudadano que tenga las condiciones requeridas para ser funcionario público, esté o no en determinado grado del escalafón, pertenezca o no a este inciso presupuestal o sea o no funcionario público con anterioridad. Esto es clarísimo. En cambio, las normas de los artículos 182 y 183 establecían un acotamiento o una limitación muy precisa entre determinados grados del escalafón, lo cual le da una tranquilidad a esos funcionarios.

Como consideración de carácter general, creo que no es posible legislar en esta materia y establecer normas en el Presupuesto Nacional en función de las expectativas de determinado sector de funcionarios, por más legítimas que ellas sean, si las mismas distorsionan los conceptos jurídicos que tenemos que consagrar en la ley. En los hechos, esas expectativas de los funcionarios no serán lesionadas en lo mínimo porque, como bien se ha señalado, el espíritu del señor Ministro, del Subsecretario y del Director General es llevar a esos cargos a funcionarios que se encuentren en esos dos grados superiores del escalafón y no van a designar a un ciudadano que pase por la puerta del Ministerio. Si los funcionarios se preocupan al leer el texto de la ley y suponen que se va a nombrar a cualquier persona, es una cuestión de confianza en sus jerarcas, de creer en la palabra y en el espíritu que los anima. Sería absurdo que para estos cargos se designara a personas que nada tuvieran que ver con el Ministerio; y ello no va a ocurrir. De manera que, en la práctica, no va a haber ninguna lesión a las expectativas de estos funcionarios.

SEÑOR FLORES SILVA.- Encuentro que la expresión "nombrar a alguien que pase por la calle", de algún modo se relativiza en cuanto a que el instituto de crear un cargo de confianza supone todo el derecho a nombrar a alguien por fuera. Más allá de la voluntad o intención del actual Poder Ejecutivo, se puede dar el caso de que, para determinados cargos, un candidato en especial reúna condiciones tales que el Poder Ejecutivo considere que es el ideal para el mejor funcionamiento del servicio. De algún modo, existen las garantías de la ley y nada más; la voluntad de los hombres, no por veleidosa, sino porque puede variar, muchas veces no es garantía suficiente.

Personalmente, no estaría tan de acuerdo en pasar muy por encima de la necesidad o de la posibilidad de sustituir la estricta acotación l[illegible]al por un pronunciamiento de voluntad del Poder

Quiero aclarar que si estos cargos pasaran a ser creados como de confianza, entiendo que esos funcionarios se sentirían lesionados, por cuanto la selección del titular del cargo de confianza puede hacerse, no ya entre ellos, sino entre un número mucho mayor. Si bien jurídicamente puede tener un asentamiento más fuerte de lo que establece la Constitución de la República, en los hechos y en forma indirecta se lesionarían sus derechos.

(Ocupa la Presidencia el señor Senador Juan J. Zorrilla).

SEÑOR SENATORE.- No entiendo por qué se pueden lesionar derechos de otros funcionarios si al crearse cargos de confianza y al designarse a determinadas personas para ocuparlos, se lo hace amparados en la Constitución.

Claro está que no aprecio por qué los que están en el escalafón y no se sienten lesionados por esta atribución de funciones pueden sentirse perjudicados si le crea el cargo de confianza a un funcionario que es en quien estoy pensando --no sé si estoy pensando distinto a la Secretaría;desde luego esto lo ignoro-- y a quien voy a designar. Este artículo está pensado, justamente, para designar en el cargo de particular confianza al mismo funcionario en el que estoy pensando. Requería una explicación de parte de los señores asesores, porque no entendía la disposición.

SEÑOR BUSCASSO.- En el plano práctico, en lo que respecta al señor Director del Ministerio, debo decir que piensa seleccionar entre estos funcionarios que aquí se establece; pero en el plano jurídico --que es lo que van a apreciar los funcionarios cuando lean esta norma, en que se modifican por cargos de confianza-- el cargo de confianza apareja una discrecionalidad total del Poder Ejecutivo para designar a cualquier ciudadano. En consecuencia, la esperanza o la expectativa de estos funcionarios está basada en la voluntad que tenga el Poder Ejecutivo; en cambio, establecido como norma jurídica, ellos tienen la absoluta certeza de que los funcionarios que van a ser seleccionados se encontrarán entre aquellos titulares de los dos grados superiores del escalafón; es decir que ellos mantienen la seguridad de que, entre esos funcionarios, se va a seleccionar el titular de la función. En cambio, ahora, desde el punto de vista normativo, al estable-

cerse una norma de esta naturaleza, entran en el plano de discreacionalidad del Poder Ejecutivo para designar como titular de ese cargo de confianza, a cualquier ciudadano que llene los requisitos establecidos constitucionalmente para ser funcionario público.

Tenga la seguridad el señor Senador Senatore que, en lo que pueda proponer y dentro de la esfera de competencia que tiene la Dirección General, voy a seleccionar entre estas personas; pero eso significa dejar la seguridad jurídica por la esperanza de que, en la práctica, se va a actuar de determinada forma.

Espero que haya sido clara mi explicación.

SEÑOR SENATORE.- La he entendido; y no tengo la más mínima duda de que el señor Director General está pensando en determinados funcionarios y que hará pesar su decisión para que la designación recaiga sobre ellos.

Señalo, también, que los funcionarios de particular confianza siempre fueron acotados en alguna medida por normas que establecían al Poder Ejecutivo, por ejemplo, cuáles eran los cargos que tenían esas características en la Dirección General Impositiva, que eran contadores, abogados, o sea profesionales. No entiendo por qué razón el cargo de confianza, en este caso, no puede ser acotado, estableciéndose que serán seleccionados entre los titulares de los dos grados superiores del escalafón, en lugar de entre profesionales, salvo que el señor Senador Aguirre observara la existencia de alguna limitación de tipo constitucional. De todas maneras, me parece un acotamiento demasiado especial; pero debemos tener en cuenta que estamos saliendo de una situación, y que queremos hacerlo de la mejor forma y con arreglo a derecho.

SEÑOR AGUIRRE.- Creo que aquí hay dos órdenes de consideraciones. Por un lado, si se nombra una Subcomisión o se encarga al Ministerio de Economía y Finanzas una nueva redacción para estos artículos, tenemos que utilizar un mismo patrón, es decir, el mismo concepto jurídico, a efectos de evitar tener distinto criterio para unos, que para otros, porque eso significaría una incoherencia en los textos legales que vamos a votar.

jg.3
D/452

25 X

Por otra parte, comprendo lo que dice el doctor Buscasso.Es muy claro,desde el punto de vista jurídico,que en los cargos de particular confianza, en principio,la discrecionalidad de la Administración del Jerarca para nombrar es total,pudiendo nombrar --como muy bien expresa el doctor Buscasso-- a cualquier ciudadano que tenga las condiciones requeridas para ser funcionario público,esté o no en determinado grado del escalafón,pertenezca o no a este inciso presupuestal o sea o no funcionario público con anterioridad.Esto es clarísimo.En cambio,las normas de los artículos 182 y 183 establecían un acotamiento o una limitación muy precisa entre determinados grados del escalafón,lo cual le da una tranquilidad a esos funcionarios.

Como consideración de carácter general,creo que no es posible legislar en esta materia y establecer normas en el Presupuesto Nacional en función de las expectativas de determinado sector de funcionarios, por más legitimas que ellas sean si las mismas distorsionan los conceptos jurídicos que tenemos que consagrar en la ley.En los hechos,esas expectativas de los funcionarios no serán lesionadas en lo mínimo porque,como bien se ha señalado,el espíritu del señor Ministro,del Subsecretario y del Director General es llevar a esos cargos a funcionarios que se encuentren en esos dos grados superiores del escalafón y no van a designar a un ciudadano que pase por la puerta del Ministerio.Si los funcionarios se preocupan al leer el texto de la ley y suponen que se va a nombrar a cualquier persona,es una cuestión de confianza en sus jerarcas,de creer en la palabra y en el espíritu que los anima.Sería absurdo que para estos cargos se designara a personas que nada tuvieran que ver con el Ministerio; y ello no va a ocurrir.De manera que,en la práctica,no va a haber ninguna lesión a las expectativas de estos funcionarios.

SEÑOR FLORES SILVA.- Encuentro que la expresión "nombrar a alguien que pase por la calle",de algún modo se relativiza en cuanto a que el instituto de crear un cargo de confianza supone todo el derecho a nombrar a alguien por fuera.Más allá de la voluntad o intención del actual Poder Ejecutivo,se puede dar el caso de que,para determinados cargos,un candidato en especial reúna condiciones tales que el Poder Ejecutivo considere que es el ideal para el mejor funcionamiento del servicio.De algún modo, existen las garantías de la ley y nada más;la voluntad de los hombres,no por veleidosa,sino porque puede variar,muchas veces no es garantía suficiente.

Personalmente,no estaría tan de acuerdo en pasar muy por encima de la necesidad o de la posibilidad de sustituir la estricta acotación legal por un pronunciamiento de voluntad del Poder

ms.4
D/452

25x

Ejecutivo.Creo que,de algún modo,estamos analizando un tema que es algo difícil,en la medida en que el Presupuesto ha sido pensado por el Poder Ejecutivo para ejecutarlo a lo largo de todo el período de Gobierno,con la tesis de sustituir en determinadas áreas el ascenso por la encargatura y por la de que el cargo de confianza se sustituya por esta función de alta responsabilidad administrativa,con personal confiable,como ha señalado el doctor Delpiazzo.

Entonces,si resolvemos cambiar rígidamente ese criterio de encargatura por ascenso y cargo de confianza por personal confiable en cargos de alta responsabilidad administrativa,aplicándolo a lo largo de todo el Presupuesto,estamos tratando de modo igual casos que el señor Asesor del Poder Ejecutivo nos está diciendo que son diferentes.

Acá tenemos una situación de hecho,o sea,que,después de doce años de dictadura,en la acomodación y adecuación de toda una administración,tenemos realidades diferentes que debemos tratar en forma distinta.

El doctor Buscasso nos señalaba la realidad muy diferente de dos casos,como son los contemplados por los artículos 183,184 y 188,aunque el principio jurídico en que tiene que funcionar el Estado deba ser el mismo.

Es decir que tenemos una adecuación de realidades diferentes.En el caso de que tenga coherencia la exposición del señor Senador Aguirre respecto a la solución,temo que lo que aquí se está discutiendo es en qué medida vamos a adecuar las cosas a determinadas realidades,como señalaba el doctor Buscasso, o en qué medida vamos a ser rígidos.

La solución que propone el señor Senador Aguirre es una de las dos tesis que aquí se han manifestado esta mañana,mejor o peor,más razonable o más certera que la sustentada por el doctor Delpiazzo;pero,de algún modo,estamos manejando dos conceptos. Entonces, ¿la encargatura es inconstitucional o no?

(Ocupa la Presidencia el señor Senador Pereyra)

El principio de función de alta responsabilidad administrativa,con personal de confianza,¿es inconstitucional o no?Hay dos tesis en pugna y lo cierto es que el Poder Ejecutivo dice:" Nos queremos avenir a la tesis que señala el señor Senador Aguirre; nos parece que es buena".Al mismo tiempo nos reclama flexibilidad porque no se puede tratar del mismo modo situaciones dife-

ms.5
D/452

rentes,pero no en el entendido de que se va a establecer una legislación permanente sino teniendo en cuenta que hay que considerar situaciones diferentes a efectos de adecuar un país a la legalidad,luego de años de dictadura.

Me permití solicitar esta interrupción al señor Senador Aguirre porque estoy convencido de que su tesis es mejor desde el punto de vista jurídico.Soy partidario de esa coherencia.

No podemos olvidar una situación de hecho.La especificidad y peculiaridad señalada por el señor Buscasso con respecto a los artículos 183 y 184 se va a producir en otros incisos de este proyecto y entonces, vamos a quedar atados por ese criterio único.

Estoy pensando en la complejidad de las designaciones realizadas en el Ministerio de Salud Pública a efectos de un mejor servicio.Tendremos que ir adecuando situaciones.

Por lo tanto,señor Presidente,no estoy planteando una solución sino una inquietud.Coincidiendo con la coherencia que reclama en su intervención el señor Senador Aguirre, me pregunto qué hacemos con la realidad.

SEÑOR ZUMARAN.- Tengo una solución.

SEÑOR AGUIRRE.- Se había votado una moción que disponía la reconsideración de los artículos 183,184 y 188,encargando al Ministerio de Economía y Finanzas que propusiera una redacción sustitutiva,de acuerdo con los conceptos manejados en Sala.

Ante la intervención del doctor Buscasso,expreso que son los propios jerarcas del Ministerio de Economía y Finanzas los que van a indicar los funcionarios que,eventualmente,van a ocupar los cargos de particular confianza.También se señalaron los riesgos que correrían en el sentido de que no se respeten los criterios que se habían establecido.Pero eso es mínimo.

Con respecto a la intervención del señor Senador Flores Silva,manifiesto que ya tenemos un concepto establecido en este proyecto de ley,porque cuando definimos los escalafones --en los artículos 28,29 y siguientes-- suprimimos en todos los casos la referencia a las funciones,diciendo en todos los casos que cada escalafón comprende los cargos y contratos de función pública porque,precisamente,este concepto está recogido en la Constitución y subvierte los principios de la carrera administrativa.

ms.6
D/452

Considero que tenemos que tratar de establecer un principio general.Si en determinados casos se quiere dar una garantía al funcionario,en el sentido de que no se va a proceder con una discrecionalidad absoluta,como la que habilita el concepto de cargo de particular confianza;creo que puede no haber impedimento jurídico en decir que ese cargo de particular confianza va a ser provisto entre determinados grados de cierto escalafón. Si la Constitución permite lo más,que es proveer los cargos de confianza con total discrecionalidad,creo que puede autorizarse lo menos,que es acotar --en algunos casos concretos-- dicha discrecionalidad.

Desde ese punto de vista,el Ministerio de Economía y Finanzas tiene las manos libres para proponer,en algunos casos, una fórmula intermedia.

SEÑOR DELPIAZZO.- Señor Presidente:deseo formular tres apreciaciones de índole jurídico-práctico que pienso pueden colaborar al debate que se está desarrollando.

En el análisis de alternativa función-cargo de confianza,hay que tener en cuenta --apoyando lo manifestado por el doctor Buscasso-- los siguientes elementos.Es muy posible que un funcionario acepte pasar a desempeñar una función y no a ocupar un cargo de particular confianza porque,por ejemplo,no reúne las condiciones para acogerse al régimen jubilatorio respectivo y la designación en ese cargo,le puede implicar una espada de Damocles en el sentido de quedar cesante al poco tiempo,con el agravante de que ese cargo pierde la particularidad de ser de particular confianza.

Además,si ese funcionario,al pasar a ocupar el cargo de particular confianza,hace uso de la facultad que los señores legisladores aprobaron conceder en la rendición de cuentas,en el sentido de mantener su cargo en reserva,se va a dar el mismo efecto que si ocupara una función.Es decir que va a ocupar el cargo de particular confianza sin dejar vacante su cargo presupuestado.Quiere decir que va a operar el mecanismo de las subrogaciones,del mismo modo que si fuera a ocupar una función.

La tercera consideración está relacionada con el costo de las dos soluciones que se plantean como alternativa.En el caso de las funciones, se tratará de un porcentaje por encima del sueldo que el funcionario percibe, que variará de acuerdo con el sueldo.En cambio,si se crean cargos de particular confianza, no solamente ese porcentaje no va a ser variable sino que va a

Considero que tenemos que tratar de establecer un principio general.Si en determinados casos se quiere dar una garantía al funcionario,en el sentido de que no se va a proceder con una discrecionalidad absoluta,como la que habilita el concepto de cargo de particular confianza,creo que puede no haber impedimento jurídico en decir que ese cargo de particular confianza va a ser provisto entre determinados grados de cierto escalafón. Si la Constitución permite lo más,que es proveer los cargos de confianza con total discrecionalidad,creo que puede autorizarse lo menos,que es acotar --en algunos casos concretos-- dicha discrecionalidad.

Desde ese punto de vista,el Ministerio de Economía y Finanzas tiene las manos libres para proponer,en algunos casos, una fórmula intermedia.

SEÑOR DELPIAZZO.- Señor Presidente:deseo formular tres apreciaciones de índole jurídico-práctico que pienso pueden colaborar al debate que se está desarrollando.

En el análisis de alternativa función-cargo de confianza,hay que tener en cuenta --apoyando lo manifestado por el doctor Buscasso-- los siguientes elementos.Es muy posible que un funcionario acepte pasar a desempeñar una función y no a ocupar un cargo de particular confianza porque,por ejemplo,no reúne las condiciones para acogerse al régimen jubilatorio respectivo y la designación en ese cargo,le puede implicar una espada de Damocles en el sentido de quedar cesante al poco tiempo,con el agravante de que ese cargo pierde la particularidad de ser de particular confianza.

Además,si ese funcionario,al pasar a ocupar el cargo de particular confianza,hace uso de la facultad que los señores legisladores aprobaron conceder en la rendición de cuentas,en el sentido de mantener su cargo en reserva,se va a dar el mismo efecto que si ocupara una función.Es decir que va a ocupar el cargo de particular confianza sin dejar vacante su cargo presupuestado.Quiere decir que va a operar el mecanismo de las subrogaciones,del mismo modo que si fuera a ocupar una función.

La tercera consideración está relacionada con el costo de las dos soluciones que se plantean como alternativa.En el caso de las funciones, se tratará de un porcentaje por encima del sueldo que el funcionario percibe, que variará de acuerdo con el sueldo.En cambio,si se crean cargos de particular confianza, no solamente ese porcentaje no va a ser variable sino que va a

haber que crear una dotación concreta, con todos los accesorios que ello implica;montepío,cargas de seguridad social,etcétera.

SEÑOR ZUMARAN.- Este es un tema realmente importante. Independientemente de lo que suceda con el Ministerio de Economía y Finanzas,este es un problema general de la Administración Central.

El señor Senador Flores Silva hacía mención a algunos cargos que ya votamos en el Ministerio de Salud Pública.Ahora recuerdo el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social;estoy seguro de que va a suceder lo mismo en relación al Ministerio de Agricultura y Pesca.

Aquí se justifica un análisis profundo del tema.Las soluciones podrían ser:por un lado,las que propone el Poder Ejecutivo con relación a la creación de funciones,con todos los elementos negativos que hemos analizado.Por otra parte,la indicada por el señor Senador Aguirre,en el sentido de declarar estos cargos de particular confianza,con la ventaja de la certeza jurídica en cuanto a su estatuto,pero tiene los inconvenientes que señala el doctor Delpiazzo.

Me parece que,además de tener en cuenta el interés del funcionario --que es muy legítimo-- hay que considerar el de la Administración.Naturalmente,la proliferación de cargos de particular confianza es muy costosa para la Administración y,políticamente,creo que su extensión no nos hace bien.

Me animaría a proponer dos soluciones para que sean consideradas por el Poder Ejecutivo.Una de ellas está basada en un criterio nada más que práctico:mantener las soluciones del Poder Ejecutivo en el sentido de crear funciones,pero acotándolas en el tiempo a la reestructura de los escalafones que la misma ley de Presupuesto prevé,con la intervención de la Oficina del Servicio Civil.

Como se recordará,en la discusión con los representantes de la Dirección de Planeamiento y Presupuesto hicimos coincidir ese plazo con la Rendición de Cuentas.Podríamos fijar como objetivo que para la próxima Rendición de Cuentas se reeestructurara la carrera administrativa en todos los incisos de la Administración Central.

La otra solución que me animo a proponer para que se estudie --no sé cuál es la mejor-- es más audaz: sería crear un Escalafón de cargos de Dirección que recogería muchos de los que ya fueron votados como de particular confianza como, por ejemplo, Directores de Sección. Ello supondría disminuir los cargos de particular confianza pudiéndose incluir en el Escalafón de Dirección, los que se asignan mediante la creación de funciones que presentan algunas características particulares; no serían cargos de particular confianza y tampoco estarían en la carrera administrativa. Esto permitiría que cada Ministro se rodeara transitoriamente de un equipo sin lesionar la carrera administrativa de ningún funcionario y se podría establecer siempre que no representara para la administración un costo muy considerable.

Ese Escalafón de Dirección podría durar, inclusive, hasta que se reestructurara la carrera administrativa.

Si se va a estudiar el tema en profundidad, a través de la Contaduría General de la Nación o de la Oficina Nacional del Servicio Civil, podría analizarse esa eventualidad, que se aplicaría a los demás Ministerios donde continuamente nos vemos ante el mismo problema.

SEÑOR FLORES SILVA.- El señor Senador Zumarán ha hecho un aporte importante con respecto a este tema. Siendo las dos soluciones que plantea muy interesantes, estimo como muy positiva la primera de ellas. Es la aplicación de los criterios del Poder Ejecutivo con la garantía, por parte del legislador, de que esto es a término.

Siendo inconciliables, en apariencia, las dos posiciones planteadas --una señalada por el Poder Ejecutivo y la otra, a mi juicio, muy bien defendida por el señor Senador Aguirre-- el criterio de propuesta efectuado por el señor Senador Zumarán me parece una solución salomónica. Creo que por este camino de reflexión señalado por el señor Senador está la solución.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a leer el artículo 189 con la modificación de puntuación propuesta por Secretaría.

(Se lee:)

"Artículo 189.- Déjase sin efecto para la Unidad Ejecutora 003, 'Inspección General de Hacienda', la reestricción dispuesta por el inciso 4 del artículo 6º de [illegible] Nº 12.801,

de 30 de noviembre de 1960."

-Léase la disposición citada.

(Se lee:)

-En consideración.

SEÑOR DELPIAZZO.- Deseo destacar que ya en Comisión se votó afirmativamente el artículo 45 por el cual se propicia la derogación de los artículos 1 al 25 de la Ley Nª 12.801, a partir de la aplicación del nuevo régimen de escalafones. Como obviamente el artículo 6ª está ubicado entre los artículos 1 y 25, va a quedar derogado a partir de la vigencia de los nuevos escalafones.

SEÑOR PRESIDENTE.- ¿Este artículo se vota negativamente?

SEÑOR DELPIAZZO.- Puede haber una consideración de tiempo, porque la derogación es a partir del momento en que entren en vigencia los nuevos escalafones; pero quería dejar hecha la salvedad porque ya se votó la derogación de estos artículos.

SEÑOR PRESIDENTE.- ¿La vigencia va a ser simultánea?

SEÑOR DELPIAZZO.- No, señor Presidente, porque los nuevos escalafones no entran en vigencia automáticamente, sino que se habían establecido parámetros de tiempo para el volcado de las estructuras vigentes para los escalafones proyectados.

SEÑOR MINISTRO INTERINO.- En primer lugar, sería conveniente aclarar que este artículo es presentado por la situación creada en la Inspección General de Hacienda, y ver si cuando entra en vigencia la ley esto queda definitivamente solucionado.

Lo que ocurre en la Inspección General de Hacienda es que hay varios funcionarios muy competentes que se encuentran en el Escalafón Técnico AaA y que al no ser profesionales universitarios ven cortada su carrera por este inciso cuarto del artículo 6ª.

Como se entiende de justicia que figuren en igualdad de condiciones con los administrativos y especializados, a los efectos de acceder a un cargo de una Dirección no técnica, es que

se hacía esta propyesta. Inclusive, al artículo le falta lo siguiente "pudiendo los funcionarios comprendidos en esa disposición acceder a cargos de Dirección de Divisiones no Técnicas" porque eso no está presentado en el articulado.

Si es como lo manifiesta el doctor Delpiazzo, parecería que con la entrada en vigencia de la ley, automáticamente, estos funcionarios quedarían facultados para acceder a un cargo de Dirección de División. Concretamente es la interrogante que planteo.

SEÑOR DELPIAZZO.- Siendo esa la inquietud, lo que correspondería es proyectar una disposición en el sentido positivo que recoja los aspectos señalados por el señor Ministro Interino.

SEÑOR PRESIDENTE.- ¿Señor Ministro, hace moción concreta para el aplazamiento?

SEÑOR MINISTRO INTERINO.- No, señor Presidente. Traeremos un texto alternativo que recoja las modificaciones al artículo y que solucione el problema creado en esta Dirección.

SEÑOR JUDE.- Mociono para que se aplace este artículo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar, la moción presentada.

(Se vota:)

-9 en 10. Afirmativa.

Léase el artículo 190.

(Se lee el texto del proyecto del Poder Ejecutivo)

-En consideración.

ty.3
D/452

25 x

SEÑOR MINISTRO INTERINO.- Por medio de este artículo la propuesta que establece el Poder Ejecutivo es la de recrear el fondo de participación, esto es, que los funcionarios, como consecuencia de auditorías, inspecciones y actuaciones que realicen, participen de las obligaciones tributarias que se perciban en más.

Evidentemente, este es un tema muy polémico en toda la teoría de la hacienda pública y en aquellas administraciones que así lo han regulado.

Diría que uno de esos puntos polémicos que se han presentado es, en primer lugar, si es positivo estimular a través de un fondo a un funcionario público y si se requiere realmente un estímulo; si las oficinas recaudadoras son una categoría especial, ¿por qué razón estimular a un funcionario de la Oficina Impositiva y no a un maestro o a una enfermera?

Otra de las razones que a veces se manifiesta en contra del fondo de participación, es si este régimen no es violatorio de los principios de la carrera administrativa, en tanto no se asigne como dotación presupuestal inherente al cargo. En tal sentido, se podría agregar, también, cómo limitar la discrecionalidad del jerarca.

Reiteramos que existen muchas razones como para impulsar este tema, así como también otras como para combatirlo. Sin embargo, parece claro porque hay países que lo sientan como principio en la administración y lo mantienen en las distintas reparticiones. Tenemos el caso concreto de España, que es el faro en materia de hacienda pública internacional, y también los casos de México y Brasil, agregando que este régimen existió en nuestro país.

En relación a las argumentaciones que establecía en el sentido de que si estamos frente a una categoría especial de funcionarios, si éste, por ser de la Impositiva tiene acceso a un régimen especial, debemos plantear que no tenemos claro que se trate de una categoría especial, pero sí que se desarrolla una función especial, como lo es la recaudación. Es decir que si la categoría está dada por las distintas funciones, estamos ante un caso especial. Así es entendido en todos los regímenes que lo llevan adelante. Esto implica reconocer, cuando tenemos entre manos una función especial --que es la de recaudar-- que hay una sola oficina en la administración que se encarga de hacer esta tarea y todo el resto de la administración pública es la que tiene que gastar. Debe haber alguien que piense cuál es el sistema más apropiado pa-

ra recaudar impuestos y cuál es la forma más eficaz de percibirlos y, en el sentido específico de las oficinas, cuál es la forma más justa de gastar. Entonces, si esto es razonable establezcámoslo: sin recaudación, no hay función social. Ahí es donde están las necesidades y posibilidades para llevar adelante sus cometidos.

Esta es la razón por la que en todos los regímenes de las distintas oficinas recaudadoras, los departamentos tienen buenas remuneraciones. Esto es algo que no sólo es así en los países que uno quiera considerar, sino que también ha sido tradicional en el Uruguay. No se trata de un tema de ahora, sino que viene desde la época del Imperio Romano, donde los funcionarios de las oficinas recaudadoras tenían su propio régimen de remuneración.

En lo que hace al conjunto de razones que establecen que no es un sistema violatorio de la carrera administrativa, no soy la persona más indicada para discutirlo, por lo que pediría a los doctores Delpiazzo y Buscasso que digan por qué esta situación no es así. Sin perjuicio de ello, me adelanto a decir que en el artículo propuesto se respeta tanto la dotación presupuestal como la calificación del funcionario.

Decía hoy que el sistema de participación ya existía en nuestro país y que estaba integrado por los impuestos percibidos en más, independientemente de la gestión de sus funcionarios. Esto es que se daba participación por el incremento de la recaudación total. Evidentemente, no parece ser un criterio apropiado porque, en última instancia, las variaciones inflacionarias podrían significar participar en más cuando esto no tiene que ver con una mayor eficiencia en la gestión recaudatoria. Además, pensamos que el incremento real de impuestos no pueda ser tomado como elemento integrante de los fondos de participación, porque los nuevos tributos o mejoramientos de las condiciones de la situación económica, de sí, ya están habilitando que haya un grupo de funcionarios que puedan ser beneficiados.

Nuestro régimen también estaba integrado con multas y este tipo de procedimientos en la actualidad se encuentra en desuso en las administraciones modernas. Tal vez haya un cuerpo inspectivo, como el municipal, que pueda hacerlo, sobre todo en relación a multas de tránsito. Pero reitero que no es recomendado en el nuevo compendio de administración tributaria en la hacienda pública y, tampoco, creemos que deba integrarlo. Tan solo pensamos que deba estarlo si ello significa una participación efecti

va, fruto de una gestión eficiente de los funcionarios de la oficina de recaudación, a través de sus auditorías, inspecciones o actuaciones.

Actualmente, la Dirección General Impositiva, pese a la simplificación del sistema fiscal en materia tributaria, desarrolla un buen nivel de eficiencia, pero entendemos que él debe tener un estímulo. Este estímulo, es algo que de alguna forma hemos mantenido en varias ocasiones.

Otro punto del artículo que importa señalar, porque ha sido planteado en el transcurso de estos días, es el porqué del 50% que se establece como tope del sueldo básico y los restantes componentes del rubro 0. Esto nos lleva a explicar cuál es la realidad del inciso en materia de remuneraciones.

En algunas Direcciones, pagamos remuneraciones que si se las compara con el resto de la Administración, diría que son más que satisfactorias. Sin embargo, esa no es una realidad homogénea.

En el Ministerio de Economía y Finanzas, hemos encontrado algunas Direcciones con este nivel apropiado de remuneración y de compensación, pero existen otras que tienen niveles muy bajos de sueldos y compensaciones.

Cuando establecemos el 50% como tope, es atendiendo las razones que hoy se invocaban en el sentido de que las oficinas recaudadoras deben ser las que estén en un nivel superior de las remuneraciones del inciso. Como ya existen otras que poseen compensaciones que las acercan a ese porcentaje, entendimos correcto establecer ese tope teniendo en cuenta esa diferencia.

A raíz de la polémica que se ha desarrollado en el transcurso de estos días, ha quedado claro que el régimen por eficiencia será eliminado, cosa que creemos conveniente. El hecho de que se mantenga esta partida es a los efectos de disminuir esa brecha de remuneración a que hacía referencia. Las partidas que actualmente se distribuyen como prima por eficiencia en la Dirección General Impositiva, serán destinadas, de alguna forma, a equiparar una situación que hemos heredado y que creemos injusta. La Oficina de la Dirección General del Catastro, por ejemplo, posee remuneraciones muy bajas para todos sus técnicos profesionales, puesto que perciben menos del 50% de las que el Municipio paga a sus técnicos.

La Dirección Nacional de Subsistencias tiene un régimen de compensaciones del orden del 3%. La Administración Nacional de Aduanas tiene otro del 0%. La de la Tesorería General de la Nación, lo tiene establecido en alrededor de un 12%.

Al inicio de esta sesión y en virtud de lo que planteaba el señor Senador Ortiz, expresé que se había previsto en materia de remuneraciones, un proceso de equiparación de acuerdo con lo que planteaban los funcionarios de Tesorería; es decir, que con estas partidas que se liberan por parte de la Direccion General Impositiva, se trataría, en un primer momento, de disminuir esas diferencias que son bastante pronunciadas.

Esto lleva a entender por qué, en el transcurso de estos meses, se ha desarrollado en el Ministerio de Economía y Finanzas, el mayor número de conflictos de toda la Administración --algunos absolutamente legítimos-- fruto de esas irritantes diferencias que se habían presentado a lo largo de todos estos años y que, de alguna manera, hay que solucionar.

Si se analiza la propuesta presupuestal de este Ministerio, se podrá observar que lo que se solicita para incremento de gastos de funcionamiento, es mínimo. A lo que realmente apunta la solicitud presentada, es a corregir o atemperar, de alguna forma, estas disparidades o diferencias que tantos problemas han creado.

Quería establecer estos elementos para que se entienda la razón de ser de la propuesta realizada, en un tema que sabemos polémico. Nos hemos visto en la obligación de plantearlo en todas sus distintas facetas, para que el debate tuviera el mayor número de elementos de juicio.

Tenemos algunos datos de lo que se percibió por gestión de auditorías, inspecciones y actuaciones, a lo largo de los últimos años, y cuáles son sus proyecciones. Tal vez no sea pertinente darlos en estos momentos, pero señalo que lo podremos hacer cuando se estime conveniente.

SEÑOR GARGANO.- Si bien en materia de política fiscal, los fundamentos que ha dado el señor Ministro Interino son razonables y atendibles, por cuanto ella es uno de los mecanismos fundamentales que tiene el Estado para su propia subsistencia, deseo dejar constancia que, pese a ello, se marca un régimen de privilegio dentro del funcionariado.

En lo que se refiere específicamente al artículo, habíamos observado que el crédito que se libera por la aplicación de la prima por eficiencia, va a ser redistribuido en todo el inciso, quizás, vinculándose con el artículo 50.4 que marca la decisión votada anteriormente por la Comisión, y donde se determina que la misma pasará a integrar el sueldo base. Advertimos que a las restantes disposiciones que van a configurar la base del 50%, se suma esta redistribución de la prima por eficiencia, lo que aumenta el punto de partida para la aplicación de la misma.

Los funcionarios de la Dirección General Impositiva nos han hecho llegar una observación que entendemos justificada.

En el inciso 2o. del artículo 190 proyectado, se establece: "A partir del 1o. de enero de 1986 el Fondo de Participación se distribuirá entre los funcionarios presupuestados y contratados que presten servicios en la Dirección General Impositiva..." en función de su dotación presupuestal, de su eficiencia funcional, contracción al trabajo, rendimiento efectivo y demás índices, en la forma que reglamente el Poder Ejecutivo, el que también fijará los períodos para la distribución del fondo. Esto, evidentemente, marca una latitud para el Poder Ejecutivo, ya que indica quién usufructuará ese porcentaje adicional sobre el conjunto de las remuneraciones.

Los funcionarios de la Dirección General Impositiva entienden que hay que disminuir --lo creemos correcto-- esa latitud y señalan que hay que limitar el margen de discrecionalidad ue el proyecto configura, estableciendo que de dicho Fondo de Participación, se distribuya mensualmente a cada funcionario el 40% de su retribución presupuestal, con prescindencia de cualquier sistema de calificación, para no volver discrecional una reglamentación que podría aplicarse con carácter subjetivo.

Compartimos la propuesta de los funcionarios porque creemos que asegura el mecanismo de la distribución. Pensamos que nuestros compañeros de bancada pueden recoger esta sugerencia de fijar, directamente, el 4% como retribución, sin recurrir a otro mecanismo.

SEÑOR AGUIRRE.- Deseo realizar dos observaciones a este complejo artículo. Se trata de una larga norma con gran cantidad de precisiones y disposiciones que tienden al mismo fin, pero que dificultan su inteligencia.

La creación de este Fondo de Participación se nutre de lo que se llama "diferencias percibidas en más". La verdad es que no aparece muy claro el concepto de por qué percibidas en más. Percibidas en más, ¿sobre qué? Se dice que las mismas son consecuencia de auditorías, inspecciones y actuaciones realizadas por sus funcionarios.

Si no interpreto mal, se trata de que el contribuyente realiza una declaración impositiva que la Oficina considera equivocada o no, arreglada a derecho, o --cosa más grave-- un intento de defraudación impositiva. Se realiza, entonces, una auditoría, se envían inspecciones y se cumplen todas las actuaciones administrativas y de ellas resulta una estimación de oficio, en principio del tributo, de acuerdo con el artículo 66 del Código Tributario. Y digo en principio, porque no es raro que se violen las garantías establecidas por ese artículo, pero ese es otro tema.

Vamos a suponer que toda la actuación administrativa es regular y arreglada a derecho y que el contribuyente, por ejemplo, estimó que debía pagar N$100.000 y de la inspección resulta que debe abonar N$200.000.

Cuanto mayor sea la diferencia, más nutrido va a estar el fondo, y, en consecuencia más van a percibir los funcionarios, por los límites establecidos por la propia disposición, porque se señala que este monto anual a distribuir, no podrá exceder el 50% de una cantidad de renglones que componen, en definitiva, toda la retribución de los funcionarios. A esto le observo un primer inconveniente. Es decir que el funcionario debe tener, por preocupación básica y fundamental, la de que la Administración perciba los tributos que le correspondan, y no la de que recaude más de lo que tiene que percibir, porque eso lo beneficia directamente. En consecuencia, va a provocar una distorsión inevitable en su mentalidad, porque cuanto más cobre la Administración, más va a crecer el fondo y mayor será la posibilidad de que el funcionario vea incrementada su retribución.

Creo que eso no es conveniente. El tema de la recaudación pública interesa a la Administración, porque lo ve desde su punto de vista, pero también interesa al ciudadano y al contribuyente que tienen que tener una serie de garantías y no pueden correr el riesgo de que la determinación de su obligación tributaria esté influenciada e incentivada por el interés de un funcionario que va a percibir más o menos, según sea el monto

del impuesto. El impuesto, en teoría es uno solo. La aplicación de la ley tributaria determina que un ciudadano equis debe pagar N$1.000, N$100.000 o N$1:000.000 de impuestos pero, en la práctica, dadas las dificultades de las estimaciones y manejando distintos criterios, se puede llegar a resultados muy diversos. Si el funcionario tiene interés en que la determinación del impuesto crezca, se puede llegar a situaciones lesivas para los contribuyentes. Por lo tanto, considero que esto, como sistema general, es inconveniente.

Por ejemplo, si me sitúo en calidad de contribuyente, dueño de un comercio o una industria, me realizan una inspección y mi deuda es de N$1:000.000, el fondo crece en N$500.000; si es de N$9:000.000, aumenta a N$9:500.000 y el interés del funcionario es el de que mi deuda crezca.

Francamente considero que esto no es razonable.

Se ha querido sustituir el sistema de la prima por eficiencia, que es malo --y que era ejercido en forma absolutamente discrecional por parte de los jerarcas-- por otro que quizás no lo sea tanto, pero que tampoco es bueno.

Esta es la primera observación que me merece este artículo.

En segundo lugar, pienso --al igual que el señor Senador Gargano-- que aquí se abre el campo a una discrecionalidad tan mala como la que existía en materia de prima por eficiencia, porque se dice que esto se hará de acuerdo a los parámetros o criterios que establezca la reglamentación. Pero, no sabemos cuáles van a ser y, además, se dice que se tendrá en cuenta la dotación presupuestal del funcionario, su eficiencia funcional, que es un criterio absolutamente subjetivo porque quién puede determinar si existe mayor o menor eficiencia en un funcionario. Todo esto de contracción al trabajo, rendimiento efectivo y demás índices, ¿quién determina cuál es la contracción al trabajo de un funcionario y la de otro? Pienso que este sistema, aplicado con carácter general, es malo; o sea, que se cree un fondo de participación sobre estas bases. Si es que va a existir, sostengo --al igual que el señor Senador Gargano-- que es necesario eliminar la discrecionalidad y otorgarle garantías a todos los funcionarios en el sentido de que van a participar de este fondo en igualdad de condiciones.

El señor Senador Gargano ha presentado una fórmula, perso-

nalmente he traído otra, que voy a expresar aunque quizás no sea la mejor. Se trata simplemente de que si éste u otro fondo existe, se distribuya entre todos los funcionarios, proporcionalmente a su sueldo --no al básico-- y a todas las retribuciones que por distintos conceptos perciban. Por ejemplo, si un funcionario percibe, por todo concepto, N$40.000 y otro N$20.000, cada uno tendrá una participación proporcional a esa retribución. Aquí no interviene ningún criterio subjetivo, y no puede darse ninguna discrecionalidad ni menos aún arbitrariedad por parte del jerarca. Este es un criterio absolutamente objetivo y cada uno tendrá una participación proporcional a su retribución anterior.

Si de lo que se trata es que los funcionarios de esta oficina, por su importancia para el Ministerio de Economía, tengan un incentivo y una retribución mayor, pienso que por esta vía la tienen. Pero no es lógico que el funcionario A obtenga N$15.000 de ese fondo, y el B no obtenga nada. Esto es profundamente irritativo, y está permitido por la disposición.

Sé que se me va a decir que este no es el espíritu ni lo que se desea hacer, pero luego en la práctica eso ocurre aunque quizás no en forma tan grosera. Considero que hay que tratar de eliminarlo.

Repito, señor Presidente, que esta disposición es inconveniente. Si se desea otorgar una retribución suplementaria a todos estos funcionarios, que se les otorgue, pero no sobre la base de las diferencias que surgen de la recaudación tributaria, porque entre otras razones, no puede ser que la recaudación de impuestos se destine en determinados porcentajes a los funcionarios de una oficina.

Los impuestos deben ser percibidos por y volcados en la Tesorería General de la Nación y no que, en su tránsito, se diga que se detrae un 1% o un 2%, porque hay funcionarios que intervinieron en la determinación de un impuesto. Tengo entendido que esa es su tarea específica. Es lo mismo que se dijera que como los funcionarios del Bando de la República tienen que ver con el otorgamiento de los créditos, en lugar de verter el 100% al Tesoro de la Institución, el 2%, el 3% o el 5%, se distribuya entre los funcionarios. Creo, que esto es de mala técnica administrativa.

SEÑOR MINISTRO INTERINO.- En lo que hace o no a las bondades de un fondo de participación --ya lo hemos señalado-- justamente en relación a lo que apuntaba el señor Senador Aguirre de por qué

25 x

a los funcionarios de las oficinas recaudadoras se les reconoce un régimen especial de remuneración, decía que la misma función especial es la que da categorización distinta, a lo que nosotros respondimos que ese era justamente uno de los temas, e, inclusive, lo graficaba en el hecho de por qué un enfermero o un maestro no tienen un régimen de participación y sí estos funcionarios.

Creo que el hecho está dado por la relación que se debe establecer entre la oficina recaudadora y la Administración. Pienso que tratar de vincular esto con el régimen de prima por eficiencia, con el cual todos estamos en desacuerdo, poco tiene que ver. Considero que lo que hay que hacer es vincularlo a lo que en otros países, inclusive en el nuestro, este régimen ha aportado de positivo. En el caso de España, este sistema no es una herencia franquista, sino una creación del actual gobierno que crea un fondo de participación atendiendo todas estas puntualizaciones, aun en el entendido de que se pueda tratar de un tema polémico.

Inclusive señalábamos que se trata de que ese fondo se nutra de un incremento de recaudación y que se debe generar a partir de las actuaciones e inspecciones de determinado tipo de funcionarios.

Pienso que en realidad lo incorrecto es la defraudación, sobre todo, en un momento de tremendas dificultades como el que hoy estamos padeciendo, y frente a la necesidad de encontrar nuevos recursos, para que éstos en lo posible fuesen volcados a un sistema directo de generación de tributos. En este caso estamos hablando de las obligaciones contraídas por determinados contribuyentes que no han vertido, por defraudación, y que las mismas por gestión de determinados funcionarios, son vertidas a Rentas Generales. Creemos conveniente que para que eso se pueda desarrollar debe existir un estímulo a los equipos que estén salvaguardando los intereses del erario público, y en última instancia, los de toda la ciudadanía.

Estamos de acuerdo en que el impuesto es uno solo. Pero la generación de estos recursos, fruto de estas actuaciones, son los que dan un componente especial.

ed 9

25×

En segundo lugar, respecto a la discrecionalidad a que hacían referencia los señores Senadores Gargano y Aguirre, nosotros en nombre del Poder Ejecutivo, no tendríamos ningún inconveniente en establecer una limitación en la reglamentación.

El señor Senador Gargano señalaba, atendiendo al planteamiento de los funcionarios, que el mismo fondo debería asegurar un 40% en la compensación. Al respecto debo manifestar que en las reuniones que mantuvimos con los funcionarios, en la discusión de estos temas, vimos que existía un elemento que, en virtud de lo que ellos planteaban, tomamos en consideración.

Dichos funcionarios señalaban que los de otras reparticiones ya contaban con un sueldo básico, más una compensación que alcanza al 40%, y preguntaban cuál era la razón por la cual ellos debían salir a incrementar su compensación, sobre la base de algo que no es seguro, ya que no es tan fácil llegar a ese porcentaje.

Debemos decir que a nuestro entender, así como se debe asegurar un porcentaje que no esté sujeto a calificación y que probablemente --y compartimos lo expresado por el señor Senador Gargano-- pueda establecerse en el orden del 40%, no vemos apropiado que todo el fondo de participación se tenga que atribuir en función de la dotación presupuestal.

Si así fuera, no estaríamos hablando de un premio estímulo, sino de otros elementos; por lo menos, así no ha sido concebido por el Poder Ejecutivo, ni así tampoco está recogido en la Administración moderna.

De manera que consideramos inconveniente proporcionar a la dotación presupuestal la totalidad de los recursos provenientes del fondo.

Repito, señor Presidente, que no tendríamos inconveniente en admitir lo que señalaba el señor Senador Gargano en el sen-

tido de que la distribución del porcentaje, probablemente del 40% --y de esa forma podríamos decir que ya equiparamos el régimen con otros funcionarios de la Administración-- podría estar reglamentada, sin estar sujeta a calificación.

SEÑOR GARGANO.- Comparto ese criterio, porque los mismos funcionarios están de acuerdo, al decir en un apartado del inciso que se propone, que "el remanente de dicho fondo se distribuye en la forma y período que reglamente el Poder Ejecutivo".

SEÑOR MINISTRO INTERINO.- En tal caso, cuando dice que "el Poder Ejecutivo reglamentará", lo que habría que hacer es establecer --y traeríamos la redacción junto con la de otros artículos que quedaron pendientes-- que el 40% de estos fondos no podrá ser objeto de calificación ni podrá ser distribuido en función de la dotación presupuestal.

En esa forma, nos complacemos en manifestar nuestra total coincidencia con el señor Senador.

SEÑOR FLORES SILVA. Tratándose de algo tan sencillo ¿no podría ser redactado hoy?

Recogiendo un poco el acuerdo que ha habido aquí, pienso que en el segundo inciso donde dice "en la forma que reglamente el Poder Ejecutivo" se puede agregar algo así: "atendiendo a que el 40% del producido no esté sujeto a calificación".

SEÑOR MINISTRO INTERINO.- Nos ha llegado la redacción sustitutiva presentada por el señor Senador Gargano, con la que me adelanto a manifestar que estoy totalmente de acuerdo.

En la parte referente a la reglamentación de la distribución, establece lo siguiente: "A partir del 1o. de enero de 1986 el fondo de participación se distribuirá entre los funcionarios presupuestados y contratados que presten servicio en la Dirección General Impositiva de la siguiente manera: a) mensualmente, a cada funcionario, el 40% de su dotación presupuestal; b) el remanente de dicho fondo, en la forma y períodos que reglamente el Poder Ejecutivo".

SEÑOR FLORES SILVA.- Estoy absolutamente de acuerdo con la redacción propuesta. Creo que hay un giro en dicha redacción que, tal vez, debería ser más específico. Cuando dice: "el 40% de su dotación", habría que aclarar que se refiere a la dotación del fondo y no a la dotación del salario, obviamente.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Mesa solicita que se le haga llegar la fórmula propuesta a efectos de hacer el repartido correspondiente.

SEÑOR SENATORE.- Quisiera formular algunas apreciaciones sobre este tema del fondo estímulo.

El fondo estímulo, señor Presidente, no es de ahora. Data del año 1964, en que fue creado para la Dirección General Impositiva. En esa oportunidad, el Senador que habla --en aquél momento integrante de dicho organismo-- fue, junto con otros compañeros, el aguijón que impulsó la inclusión de este sistema en la ley de ese año, con el apoyo del señor Diputado Passadore entonces muy vinculado a la Oficina de Impuestos Internos.

Y acá debo aclarar algo que no puedo ocultar a los señores Senadores. Personalmente, entendía que era absolutamente necesario que los funcionarios de las oficinas que después formaron la Dirección General Impositiva tuvieran ese fondo, porque veía --en mi calidad de funcionario primero y de abogado después-- que, como ahora, el 80% de los recursos del Estado era recaudado a través de las Oficinas Impositivas. Entonces, había una cosa importante que cuidar y era que la recaudación del Estado se hiciera perfectamente bien, ya que en aquel momento enfocábamos este tema desde otro punto de vista. En efecto, pensábamos que cuando recaudábamos más, estábamos beneficiando a Instrucción Pública y a Salud Pública, incisos en esa época privilegiados, y, por lo tanto, entendíamos que estábamos luchando por el mejoramiento general del Estado.

Quizás los señores Senadores piensen que hay un poco de elaboración poética en esto, ya que el que habla era funcionario y este sistema lo beneficiaba, como también beneficiaba a toda la Dirección General Impositiva. Pero el hecho es que en aquél momento se creó un fondo que se fue distribuyendo por sistema de calificaciones, un sistema que no tiene nada que ver con la forma en que se efectuó la distribución en esos 12 años oscuros que todavía siguen presionando sobre nosotros. Y una de las tantas maneras en que aún presiona es a través de esta jungla que dejó en una Administración destrozada que debe ser objeto de un proceso

mim/1
D/453

25x

paciente de reorganización nacional.

Digo, señor Presidente, que en esa oportunidad se creó el premio estímulo y fue transcurriendo el tiempo hasta que en el año 1967, en mi calidad de Director del organismo traté de influir, junto con otros directores, en el criterio del señor Ministro de Economía de entonces, don Amilcar Vasconcellos, quien no quería otorgar a los funcionarios, fundamentalmente del Ministerio, un beneficio especial. Este, fue consagrado en la ley Nª 13.640, estableciéndose la limitación de las funciones, es decir, una total implicancia por parte de los funcionarios de la Dirección General Impositiva con otras funciones y con empresas que estuvieran vinculadas al organismo.

Solamente se estableció una excepción en el sentido de que podían, bajo juramento, acceder al cargo. Además, se le impedía a los futuros funcionarios contratados que iban a ingresar a la Dirección General Impositiva, tener vinculación directa o indirecta, con empresas, relacionadas con el organismo.

El premio estímulo se estableció a partir del mes de enero de 1968, y se distribuiría en la forma que estableciera el Poder Ejecutivo. Al fondo estímulo se le imputaría cualquier cantidad que por otro concepto estuviera recibiendo el funcionario, aunque alguno de ellos, en esos momentos, tenían determinadas quitas, algunas por infracciones.

Este régimen continuó hasta que en el año 1971 abandoné el cargo que desempeñaba en esa repartición. En cuanto anuncié mi afiliación al Frente Amplio, fui separado del cargo.

Por todas esas circunstancias, señor Presidente, puedo manifestar con certeza que existió un sistema de calificaciones que sometió a los funcionarios a la arbitrariedad, iniquidad e injusticia, durante doce años. Por tales motivos, vino este proyecto que permite establecer y dar funciones de encargatura a cualquier funcionario. Deseo aclarar que no estoy aludiendo a los funcionarios. Lo que estoy diciendo es que durante esos doce años se estableció, repito, un régimen totalmente arbitrario.

Las funciones a que estoy haciendo referencia tenían, como es lógico, una remuneración. Las calificaciones las comenzaban a realizar los jefes de sección, que para ello se reunían en una especie de cónclave, donde discutían sobre el puntaje a asignar a cada funcionario. Luego, junto con el Director de la oficina, cam-

biaban opiniones acerca de las calificaciones. En el tiempo en que me desempeñaba en esa oficina, estoy seguro de no haber cometido absolutamente ninguna injusticia a sabiendas. De 400 funcionarios que tuve que calificar, solamente ocho presentaron reclamaciones, de las cuales tres no tenían ningún derecho.

Reconozco que después de doce años, es lógico que los señores Senadores tengan temor de aprobar un sistema de calificaciones que deja a la discrecionalidad de los jerarcas, el derecho de los funcionarios.

Por esos motivos, me afilio totalmente a la solución que proponía el señor Senador Gargano y que fue recogida por el señor Ministro Interino de Economía y Finanzas.

El premio estímulo debe ser recibido por aquellos funcionarios que desempeñan una función relevante y poseen una mejor disciplina, todo lo cual forma parte de los cuatro elementos que deben tenerse en cuenta a los efectos de calificarlos.

En la Dirección General Impositiva rigieron, durante muchos años, leyes que permitieron una absoluta libertad en sus decisiones al Director de esa repartición. Si en ese momento existieron arbitrariedades, éstas fueron cometidas por ese funcionario, provocando el retiro de otros con responsabilidad en el desempeño de sus tareas. Este sistema, sumamente arbitrario, fue el que se usó para determinar quien iba a encontrarse al frente de las distintas secciones. Todo esto llevó a que algunos funcionarios que fueran distinguidos por ese señor Director, tuvieran un aumento de N$ 10.000 a N$ 20.000 en sus retribuciones, que los diferenciaba de otros que se encontraban en el mismo escalafón. A esto se refiere la retribución adicional por prestación de funciones y se establecía con la prima a la eficiencia. Por esos motivos limitamos y congelamos esa prima y se la incluimos ahora en las retribuciones, vamos a incurrir en una injusticia ya que anteriormente fue incorporada por una "generosa" decisión de un director que no procedió con criterio equitativo y equilibrado.

Por tales motivos, entiendo que se deben realizar algunas modificaciones a este artículo que, personalmente, no me animaría a redactar en Sala. Señalo que no estoy de acuerdo con la distribución de ese 40%, ni en lo que respecta al sistema de calificaciones. Asimismo, solicito que al redactarse la nueva disposición, se derogue de una vez por todas el articulado que da funciones a determinadas personas a los efectos de adjudicar cargos como jefes de sector a personas que posiblemente no lo merezcan,

mim/3
D/453

25x

Me consta --y tengo que declararlo aquí-- que hay personas que están ocupando el cargo de Director de Unidad a las cuales, sí hubiera designado, dada su condición y calidad humana.

Pero, volviendo al tema, digo que esto va hacia atrás, porque esta prestación de funciones en la Dirección General Impositiva se sigue manteniendo y es, a mi modo de ver, aquel rubro que quisimos congelar cuando establecimos la derogación de la prima de eficiencia. Si ese rubro lo incluimos en la retribución, evidentemente va a producir un incremento en la medida de ese 40% y de la calificación. -

Pido disculpas por haberme extendido demasiado en estas consideraciones, pero no podía dejar pasar por alto este artículo sin hacer estas puntualizaciones, porque no habría sido leal conmigo mismo y no me habría sentido tranquilo de no haberlo hecho.

Reitero que no me puedo oponer a que se retribuya a los funcionarios de la Dirección General Impositiva y espero que ello no incida de forma tal que incremente los impuestos. A este respecto, confío que en la próxima Rendición de Cuentas cambiemos el rumbo de ellos --fundamentalmente, aquellos que tienen una relación directa con el consumo-- y que estén de acuerdo con la capacidad contributiva de la población. Además, espero que a medida que vaya transcurriendo el tiempo, no se mantenga la condición de privilegiados de determinados incisos y que, por el contrario, se dé a Salud Pública o a la Enseñanza lo que realmente necesitan. Digo esto porque hay dos incisos que no se pueden modificar; continúan presionando los elementos del pasado que no se pueden desconocer. Evidentemente, no se puede eliminar de un día para otro una peste tan grande como la que tuvo este país.

Finalmente, señor Presidente, digo que voy a apoyar este artículo con esas limitaciones y con esperanzas en lo que puede hacer el Poder Ejecutivo.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Mesa quisiera saber si son todos los funcionarios los que están comprendidos en estos programas.

SEÑOR MINISTRO INTERINO.- Sí, señor Presidente.

SEÑOR PRESIDENTE.- ¿Y cuántas compensaciones tienen? ¿Tantas como las que están mencionadas?

SEÑOR SENATORE.- ¿Me permite, señor Presidente?

Se me ocurre que los representantes del Ministerio podrían traer una redacción sustitutiva. Digo esto porque estamos sobre la hora de finalización y me gustaría examinar este artículo con un poco más de tranquilidad. Por supuesto que no me opongo a continuar sesionando hasta la terminación del inciso.

SEÑOR FLORES SILVA.- Quiero señalar que el Poder Ejecutivo ha aceptado una fórmula, la que sido repartida. Me pregunto si no sería conveniente votarla, dado el acuerdo que existe sobre ella.

SEÑOR ORTIZ.- Pero hay algunas otras preguntas que se podrían formular.

SEÑOR AGUIRRE.- Reclamo la hora, señor Presidente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Ha sido reclamada a la Presidencia el levantamiento de la sesión.

Se levanta la sesión.

mim/5
D/453

25X1